

DIE ARBEITSMARKTPOLITIK DES KANTONS BASEL-STADT

**UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG
DER ZWISCHENKRIEGSZEIT**

DISSERTATION

**ZUR ERLANGUNG DER WÜRDE EINES DOKTORS DER STAATSWISSENSCHAFTEN
DER PHILOSOPHISCH-HISTORISCHEN FAKULTÄT DER UNIVERSITÄT BASEL**

VORGELEGT VON

MAX MUMENTHALER

VON MURGENTHAL

1953 VOLKSDRUCKEREI AESCH BL

DIE ARBEITSMARKTPOLITIK DES KANTONS BASEL-STADT

UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG
DER ZWISCHENKRIEGSZEIT

DISSERTATION

ZUR ERLANGUNG DER WÜRDE EINES DOKTORS DER STAATSWISSENSCHAFTEN
DER PHILOSOPHISCH-HISTORISCHEN FAKULTÄT DER UNIVERSITÄT BASEL

VORGELEGT VON

MAX MUMENTHALER

VON MURCENTHAL

Genehmigt von der Philosophisch-Historischen Fakultät auf Antrag
der Herren Prof. Dr. VF. Wagner und Prof. Dr. E. Salin.

B a s e l , den 22. November 1949

Prof. Dr. R a n k e
Dekan



MEINEN LIEBEN ELTERN UND GESCHWISTERN

IN DANKBARKEIT GEWIDMET

INHALT

	Seite
Vorwort	7

I. TEIL

1. Kapitel: Begriff der Arbeitsmarktpolitik	9
2. Kapitel: Bestimmungsgründe der Basler Arbeitsmarktpolitik	11
§ 2 Die wirtschaftlichen Bestimmungsgründe	13
§ 1 Die natürlichen Bestimmungsgründe	11
a) Struktur der Wirtschaft	13
b) Struktur der Arbeitslosigkeit	17
§ 3 Die staatsrechtlichen Bestimmungsgründe	24
a) Der demokratische Aufbau	24
b) Die Unterordnung unter den Bund	25
§ 4 Die sozialpolitischen Bestimmungsgründe	26
§ 5 Notwendigkeit und Grenzen der Arbeitsmarktpolitik	27

II. TEIL

Einrichtungen und Maßnahmen der Basler Arbeitsmarktpolitik

I. ABSCHNITT

Bekämpfung der immanenten Unvollkommenheiten des Arbeitsmarktes

1. Kapitel: Förderung der Marktübersicht	30
§ 1 Die private Arbeitsvermittlung	31
§ 2 Die öffentliche Arbeitsvermittlung	33
2. Kapitel: Förderung der Marktvoraussicht	40
§ 1 Die Berufsberatung	41
a) Lehrstellenvermittlung	44
b) Jugendlichenvermittlung	45

II. ABSCHNITT

Förderung der Mobilität der Arbeitskraft

1. Kapitel: Förderung der räumlichen Mobilität der Arbeitskraft	47
§ 1 Förderung der innerstaatlichen Mobilität	49
§ 2 Förderung der zwischenstaatlichen Mobilität	58

2. Kapitel: Förderung der beruflichen Mobilität der Arbeitskraft	61
§ 1 Umschulung im engern Sinne	61
§ 2 Umschulung im weitem Sinne	65

III. ABSCHNITT

Arbeitsdehnung

§ 1 Begriff und Einleitung	70
§ 2 Die Ausschaltung der Ausländer	74
§ 3 Die Bekämpfung von Doppelverdienern u. Frauenarbeit	82
§ 4 Die Ausschaltung der jüngsten u. ältesten Erwerbstätigen	87
§ 5 Der Schutz der kantonalen Arbeitskraft	91
§ 6 Die Arbeitszeitverkürzung	94

IV. ABSCHNITT

Arbeitsverschiebung

§ 1 Begriff und Einleitung	100
§ 2 Die saisonale Arbeitsverschiebung	101
§ 3 Die konjunkturelle Arbeitsverschiebung	103

V. ABSCHNITT

Die öffentlichen Arbeiten

§ 1 Die öffentlichen Arbeiten vor 1936	111
§ 2 Die öffentlichen Arbeiten nach 1936	118

VI. ABSCHNITT

Förderung der privaten Wirtschaftstätigkeit

1. Kapitel: Förderung der privaten Investition	133
§ 1 Die Arbeitsbeschaffungsaktionen	135
a) Die Renovations- und Umbauaktion	135
b) Die Hilfsaktion für das Möbelschreinerergewerbe	140
c) Die Elektriker-Aktion	142
§ 2 Die produktive Arbeitslosenfürsorge	145
§ 3 Die staatliche Exportrisikogarantie	147
§ 4 Die Einführung neuer Industrien	149
2. Kapitel: Förderung und Erhaltung des privaten Verbrauchs	152
§ 1 Konsumförderung	153
§ 2 Konsumerhaltung	155

Literaturverzeichnis	158
----------------------	-----

Quellen	162
---------	-----

Abkürzungen	162
-------------	-----

Lebenslauf	163
------------	-----

Vorwort

In der vorliegenden Arbeit, welche die wesentlichen Züge der baselstädtischen Arbeitsmarktpolitik in der Zwischenkriegszeit wiedergeben will, hat der Verfasser auf eine lückenlose Aufzählung der einzelnen Maßnahmen und Einrichtungen verzichtet. Demgegenüber sollte die Herausarbeitung der wichtigen Linien ihm dazu dienen, die in Frage stehende Arbeitsmarktpolitik auch theoretisch zu beleuchten.

Die Analyse der natürlichen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und staatsrechtlichen Verhältnisse Basels, welche dem eigentlichen Thema vorausgeschickt wurde, erlaubte einerseits der kritischen Würdigung erfolgter Maßnahmen eine solide Grundlage zu verleihen und anderseits wertvolle Hinweise auf die Möglichkeiten und Grenzen einer künftigen baselstädtischen Arbeitsmarktpolitik zu geben.

Meinem verehrten Lehrer, Herrn Professor Dr. V. F. Wagner, spreche ich für die Anregungen, die er mir zuteil werden ließ, und das Interesse, das er meiner Arbeit entgegengebracht hat, meinen aufrichtigen Dank aus. Ebenso bin ich Herrn Dr. E. Burckhardt, Vorsteher des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt, für seine freundliche Auskunfterteilung zu Dank verpflichtet.

Dornach, den 5. September 1949.

Der Verfasser.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548218_0034

I. TEIL

Begriff und Bestimmungsgründe der Arbeitsmarktpolitik

1. Kapitel

Begriff der Arbeitsmarktpolitik

Die Erkenntnisse von Theorie und Praxis gehen heute dahin, daß die selbsttätigen Kräfte außerstande sind, ein Gleichgewicht des Arbeitsmarktes herzustellen und aufrechtzuerhalten. Mit diesem Hinweis soll »...nicht bestritten werden, daß auf dem Arbeitsmarkt der Konkurrenzwirtschaft selbstregulierende Kräfte in einem gewissen Maße wirksam sind.«¹ Es sei vielmehr hervorgehoben, daß infolge der immanenten Unvollkommenheiten des Arbeitsmarktes diese Regulierungskräfte in ihrer Wirksamkeit behindert sind und sich daher nicht oder nur in beschränktem, unzureichendem Maße durchzusetzen vermögen.

Auf Grund dieser Ueberlegungen, an deren Richtigkeit beim heutigen Stand der nationalökonomischen Forschung nicht mehr gezweifelt werden kann,² rechtfertigt sich die Annahme, daß sich der freie Arbeitsmarkt in der Regel im Ungleichgewicht befindet. Da aber dieser Markt die mit dem Leben und der Person des einzelnen Menschen unlösbar verbundene Arbeitskraft zum Gegenstande hat, darf der Staat nicht nur aus volkswirtschaftlichen, sondern auch aus sozial-ethischen und staatspolitischen Gründen einem gleichgewichtslosen Arbeitsmarkt nicht passiv gegenüberstehen.

Die Erfahrung hat nämlich gezeigt, wie sehr ein ungleichgewichtiger Arbeitsmarkt sowohl die sittliche und materielle Existenz des einzelnen Wirtschaftssubjektes als auch den Bestand des staatlichen Gemeinwesens in ihren Grundfesten erschüttert. Nicht nur im Interesse des Einzelnen, sondern auch zwecks Erhaltung und Förderung des Gemeinwohls ist deshalb das Eingreifen einer übergeordneten Instanz auf dem Arbeitsmarkt erheischt. Nicht zuletzt auch darum wurde in

¹ V. F. Wagner: «Kollektive und kollektivvertragliche Lohnbildung», Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik (SZfVST), 83. Jahrgang, Heft 1947, S. 397.

² H. V. Stackelberg: «Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre» (Bern 1948), S. 277ff.

unserem demokratischen und freiheitlich orientierten Gemeinwesen die Forderung laut: »Dem Staat soll in Zukunft die Verantwortung für den Arbeitsmarkt übertragen werden.«¹

* * *

Nach diesen einleitenden Bemerkungen soll im folgenden der Begriff Arbeitsmarktpolitik näher umschrieben werden. Albrecht bezeichnet die »...bewußte Einwirkung auf die Gestaltung des Arbeitsmarktes in der Richtung des Ausgleichs von Angebot und Nachfrage auf ihm...«² als Arbeitsmarktpolitik. Für eine Untersuchung, wie die unsrige, die sämtliche in einem staatlichen Gemeinwesen vorgenommenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu erfassen trachtet, bedarf der oben formulierte Begriff einer nähern Umschreibung.

a) Als Arbeitsmarktpolitik sprechen wir zunächst nur solche Maßnahmen und Institutionen an, welche die Vermeidung oder Beseitigung von Arbeitslosigkeit einerseits oder von Arbeitermangel andererseits zum Ziele haben. Auf Grund dieser Begriffsbestimmung gehört, im Gegensatz zu andern Autoren³, die Erwerbslosenfürsorge (Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenunterstützung) nicht mehr in das Gebiet der Arbeitsmarktpolitik, sondern der reinen Sozialpolitik.

b) Steht die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit in Frage, so werden wir nur solche Einrichtungen und Maßnahmen berücksichtigen, welche die Vermeidung oder Beseitigung von »unverschuldeter« bzw. »unfreiwilliger« Arbeitslosigkeit bezwecken. Der Kampf gegen die auf Arbeitsunfähigkeit und Arbeitsunwilligkeit beruhenden Erwerbslosigkeit findet somit im Rahmen unserer Arbeit keine Beachtung. Da die Arbeitslosenbekämpfung für die zu untersuchende Zeitperiode kennzeichnend war, nimmt diese Richtung der Arbeitsmarktpolitik in unsern Ausführungen einen besonders weiten Raum ein. Dies veranlaßt uns, für die Arbeitslosenbekämpfung besondere Begriffe zu prägen. So sprechen wir von »präventiver« Arbeitsmarktpolitik immer dann, wenn es sich darum handelt, zu verhindern, daß potentielle Arbeitslosigkeit in aktuelle umschlägt. Von »repressiver« Arbeitsmarktpolitik ist die Rede, wenn die Beseitigung oder Verringerung von aktueller, d. h. von bereits vorhandener Arbeitslosigkeit angestrebt wird.

c) Eine dritte und letzte Abgrenzung des Begriffs ergibt sich, wenn wir nur »bewußt« oder »gewollt« herbeigeführte Einflußnahme auf die Gestaltung des Arbeitsmarktes als Arbeitsmarktpolitik bezeichnen. So ist z. B. die aus sozialen Erwägungen heraus erfolgte Verkürzung der Arbeitszeit nicht als eine arbeitsmarktpolitische, sondern vielmehr als eine sozialpolitische Maßnahme zu betrachten.

Auf Grund dieser Ergänzungen sind wir nun imstande, eine für unsere Untersuchung zugespitzte Definition der Arbeitsmarktpolitik

¹ Arbeitsbeschaffungs-Rat: »Der Basler Arbeitsrappen«, S. 117.

² G. Albrecht: »Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik«, in WdV., S. 179.

³ H. Winkler: »Schweizerische Arbeitsmarktpolitik«, Diss., Zürich 1939, S. 17.

E. Berger: »Arbeitsmarktpolitik«, S. 18ff.

H. Teuscher: »Die Arbeitslosenunterstützung in der Schweiz«, S. 3ff.

F. Dönhoff: »Das Arbeitsmarktproblem«, S. 43ff.

zu geben. Darunter werden wir alle Maßnahmen und Institutionen verstehen, die »bewußt« oder »gewollt« der Vermeidung oder Beseitigung von Arbeitermangel oder von »unverschuldeter« bzw. »unfreiwilliger« Arbeitslosigkeit dienen.

2. Kapitel

Die Bestimmungsgründe der Basler Arbeitsmarktpolitik

Die geographischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und staatsrechtlichen Verhältnisse eines staatlichen Gemeinwesens sind für die Gestaltung der Wirtschaftspolitik im allgemeinen und der Arbeitsmarktpolitik im speziellen von grundlegender Bedeutung. Die Erfahrung hat immer wieder gezeigt, daß theoretische Lehrsätze, deren Anwendung an einem andern Orte und zu einer andern Zeit völlig geglückt ist, unter den gegenwärtigen Verhältnissen gänzlich versagen. Diese Feststellung soll uns aber nicht dazu verleiten, die betreffende Theorie als unwahr oder veraltet zu betrachten; ihr Mißerfolg kann vielmehr darauf zurückzuführen sein, daß an bestimmtem Ort und zu bestimmter Zeit die Bedingungskonstellation nicht verwirklicht war, für die sie gilt.¹ Diese Anwendung von »nicht-aktuellen« Theorien mag in der Vergangenheit nicht unwesentlich dazu beigetragen haben, daß eine große Kluft zwischen nationalökonomischer Theorie und Praxis gähnte und die Volkswirtschaftslehre in der wissenschaftlichen wie in der übrigen Umwelt so vielem Mißtrauen begegnete.

Mit diesen Erwägungen möchten wir den Inhalt des folgenden Kapitels näher begründen. Seine Aufgabe ist es, uns die geographische, wirtschaftliche, gesellschaftliche und staatsrechtliche Eigenart Basels hervorzuheben, welche denn auch, wie wir noch sehen werden, eine Sonderstellung auf dem Gebiete der Arbeitsmarktpolitik nach sich zieht.

§ 1. Die natürlichen Bestimmungsgründe.

Kleinheit des Wirtschaftsraumes. Basel-Stadt ist ein typischer Stadtkanton und mit 37,1 km² Gesamtareal der kleinste Kanton der Schweiz. Während z. B. im Kanton Graubünden pro km² 18 Personen wohnen und der »Stadtkanton« Genf pro km² 608 Seelen aufweist, entfallen auf den baselstädtischen km² deren 4 190.² Bildet die natürliche Kleinheit »...kein Hindernis gegen die Kulturkraft eines Stadtstaates, wie Basel einer ist...«,³ so wirft sie doch im Rahmen der Wirtschaftspolitik äußerst schwerwiegende Probleme auf. »Was Basel, der Stadt am Rhein, fehlt, ist Land«,⁴ schrieb in anderem Zusammenhange P. Merian. Im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik wird dieser Mangel an Land bestimmend für die Arbeitsbeschaffungspolitik, indem er die

¹ W. Eucken: »Die Grundlagen der Nationalökonomie« (Godesberg 1917), S. 269f.

² Graphisch-Statistisches Handbuch des Kantons Basel-Stadt Nr. 60, S. IX.

³ C. A. Bernoulli: »Die Bürgerstadt Basel« (1925), S. 22.

⁴ P. Merian: »100 Jahre Basel-Stadt« (Basel 1931), S. 4.

Auswahl der durchzuführenden Projekte maßgebend beeinflußt und ferner die Auswahlmöglichkeiten auf ein Minimum reduziert. In Basel, wo das Baugewerbe die eigentliche Schlüsselindustrie darstellt und der Anteil der arbeitslosen Bauarbeiter an der Gesamtzahl der Arbeitslosen außerordentlich hoch ist, ist diese Tatsache von größter Tragweite. Die Kleinheit des Wirtschaftsraumes vermag uns aber auch weitgehend zu erklären, weshalb der Standort der öffentlichen Arbeiten des Bundes außerhalb unseres Kantonsgebietes lag.

Geographische Lage. Die geographische Lage unseres Stadtkantons, welche vielfach als »... Ausgangspunkt und Mittelpunkt baslerischen Wirtschaftslebens«¹ betrachtet wird, birgt für die Arbeitsmarktpolitik Vor- und Nachteile in sich.

a) Dadurch, daß Basel unmittelbar an deutsches und französisches Hoheitsgebiet angrenzt, wurde es im Laufe der Geschichte zum »goldenen Tor der Schweiz«,² zur reichen Handelsstadt. Diese direkte Angrenzung an das Ausland verleiht uns ferner durch den dadurch ermöglichten »kleinen Grenzverkehr« eine äußerst vorteilhafte Regulierungsmöglichkeit unseres städtischen Arbeitsmarktes, auf dem sich mit Hilfe der sogenannten »Grenzgänger« Fluktuationen des Beschäftigungsgrades saisonaler und je nachdem auch konjunktureller Natur weitgehend ausgleichen oder mildern lassen. Diese Regulierungsmöglichkeit ist vor allem deshalb sehr vorteilhaft, weil weder bei Zuzug noch bei Abschub von Grenzgängern dem Kanton Verpflichtungen sozialpolitischer oder irgendwelcher anderer Art erwachsen. Auf die arbeitsmarktpolitische Tragweite des »kleinen Grenzverkehrs« werden wir an anderer Stelle eingehend zu sprechen kommen.³ An dieser Stelle begnügen wir uns, darauf hinzuweisen, daß Basel, dank seiner geographischen Lage, im Hinblick auf die Regulierung geringer oder kurzfristiger Arbeitsmarktschwankungen gegenüber den meisten andern Schweizer Kantonen im Vorteil ist.

b) Innerhalb des schweizerischen Hoheitsgebietes nimmt Basel eine exzentrische Lage par excellence ein. Dieser Umstand ist zweifelsohne weitgehend dafür verantwortlich, daß Basel innerhalb der schweizerischen Volkswirtschaft nicht die Stellung eingeräumt wird, die ihm entsprechend seiner wirtschaftlichen Kraft zukommen sollte. In der exzentrischen Lage unserer Stadt finden wir auch die maßgebende Erklärung dafür. »... daß die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen des Bundes ohne spürbaren Einfluß auf die Arbeitsmarktlage in Basel blieben.«⁴ Diese Erkenntnis ist unseres Erachtens von eminenter Wichtigkeit, weil sie allein schon zu zeigen vermag, daß in unserm Kanton der Erfolg der Arbeitsmarktpolitik in erster Linie von unsern Bestrebungen und nicht von jenen des Bundes abhängig ist. Diese Feststellung mag sicher E. Salin bewogen haben, in seinem Gutachten die

¹ Basler Handelskammer: «Das schaffende Basel», S. 3.

² H. Hassinger: «BASEL» (Breslau 1927), S. 103.

³ Vgl. «Arbeitsdehnung» § 1 «Ausschaltung der Ausländer».

⁴ Arbeitsbeschaffungs-Rat des Kantons Basel-Stadt: «Der Basler Arbeitsrappen», S. 99.

Forderung aufzustellen: »...so macht die besondere Lage Basels als Stadt- und Grenzkanton das Eingreifen wirksamer Maßnahmen in dieser Richtung (Richtung der Arbeitsbeschaffung) äußerst dringlich.«¹

Rohstoffarmut. Als dritter und letzter natürlicher Bestimmungsgrund der Arbeitsmarktpolitik sei noch die unserm Kanton eigene Rohstoffarmut erwähnt. Sie bewirkt, daß bei privaten und öffentlichen Investitionen, die stets Kapitalgüter in Form von Rohstoffen beanspruchen, ein ansehnlicher Teil der aufgewendeten Kaufkraftsummen nach auswärts fließt und daher die außerbaslerische Wirtschaft zu befruchten hilft. Die hauptsächlich in der Theorie so viel gepriesenen Sekundärwirkungen der Arbeitsbeschaffung dürften daher in unserm begrenzten, rohstofflosen Wirtschaftsraum nicht die üblichen Erfolge zeitigen. Folge: Die Rohstoffarmut hat bei der Auswahl der durchzuführenden Arbeitsbeschaffungsprojekte eine maßgebende Rolle zu spielen.

§ 2. Die wirtschaftlichen Bestimmungsgründe.

Die Struktur der Wirtschaft. Wesentliche Anhaltspunkte für die Gestaltung der »präventiven« Arbeitsmarktpolitik vermag unseres Erachtens die berufliche Gliederung der Bevölkerung zu geben. Sie stellt jedoch nur ein rohes Maß dar und kann daher nicht eine getreue Wiedergabe der relativen Bedeutung der einzelnen Wirtschaftszweige, der Struktur der Gesamtwirtschaft geben. »Um die volle Bedeutung der einzelnen Gewerbebezweige für das gesamte Wirtschaftsleben zu erfassen, müßte man das investierte Kapital, den Wert der Produktion, die Umsätze im Handel, die Lohnsumme und anderes mehr kennen.«² In unserm Zusammenhange genügt die berufliche Gliederung der Bevölkerung vollauf, weil sie zeigt, in welchen Wirtschaftszweigen die Hauptmasse der Erwerbstätigen konzentriert ist. Jene Erwerbszweige, in denen wir den größten Teil unserer Erwerbstätigen vorfinden, dürfen als die Grundpfeiler baslerischen Wirtschaftslebens betrachtet werden. Aufgabe und Pflicht der präventiven Arbeitsmarktpolitik ist es, auf diese Geschäftszweige das Hauptaugenmerk zu richten; denn ihr Niedergang bedeutet Arbeitslosigkeit in großem Umfange, ihre Erhaltung und Förderung wohlstands- und wohlfahrtsvermehrnde Beschäftigung des Hauptteils sämtlicher Erwerbstätigen.

Folgende Tabelle ist geeignet, uns die Gliederung der Bevölkerung nach Erwerbsklassen klar vor Augen zu führen. Ihr Wert wird dadurch erhöht, daß sie die Ergebnisse von drei statistischen Erhebungen enthält und somit gewisse Entwicklungen klar hervortreten läßt.

Aus der nachstehend angeführten Tabelle geht deutlich hervor, daß in der Tat »... Basels Bevölkerung vor allem von Industrie und Handel

¹ E. Salin: «Wege und Ziele der Arbeitsbeschaffung im Kanton Basel-Stadt», S. 36 in «Ratschlag und Entwurf zu einem Gesetz über dringliche Massnahmen zur Milderung der Wirtschaftskrise im Kanton Basel-Stadt» (29. August 1936), Nr. 3579.
² Mitteilungen des Statistischen Amtes des Kantons Basel-Stadt, Nr. 63: «Die Gewerbebetriebe im Kanton Basel-Stadt», S. 59.

Bevölkerung nach Erwerbsklassen seit 1888¹

Volk- zäh- lungs- jahre	Berufstätige und ihre Angehörigen								Nichtberufstätige und Angehörige		Gesamt- bevöl- kerung
	Urpro- duktion	Industrie, Hand- werk	Handel, Gast- Gewerbe	Verkehr	Verwaltg. Freie Berufe	Haus- wirtsch. Tag- löhnerie	An- stalten	zu- sammen	Rentner Pensio- nierte	Andere Berufs- lose	
	Grundzahlen										
1888	2 808	35 667	11 865	6 293	5 602	5 833		68 068	2 650 ²	3 031	73 749
1900	2 692	55 919	18 973	11 705	8 613	7 005	662	105 569	3 614 ²	3 044	112 227
1910	2 380	63 130	24 688	16 723	11 135	7 628	1 013	126 697	5 902 ²	3 319	135 918
1920	1 977	63 523	27 907	16 757	12 224	7 389	1 931	131 708	6 049	2 951	140 708
1930	1 932	65 318	35 304	14 841	13 675	8 991	2 445	142 506	8 139	4 385	155 030
1941	2 041	70 477	34 236	12 220	17 103	6 737	3 329	152 181 ¹	13 431	4 349	169 961
	Prozentzahlen										
1888	3,8	48,4	16,1	8,5	7,6	7,9		92,3	3,6	4,1	100
1900	2,4	49,8	16,9	10,4	7,7	6,3	0,6	94,1	3,2	2,7	100
1910	1,8	46,4	18,2	12,3	8,2	5,6	0,7	93,2	4,4	2,4	100
1920	1,4	45,1	19,8	11,9	8,7	5,3	1,4	93,6	4,3	2,1	100
1930	1,2	42,1	22,8	9,6	8,8	5,8	1,6	91,9	5,3	2,8	100
1941	1,2	41,5	20,1	7,2	10,0	4,0	1,9	89,5 ¹	7,9	2,6	100

¹ Einschließlich 6 038 (3,6%) Arbeitslose ² Einschließlich Angehörige von Personen mit unbekanntem Beruf

Berufstätige nach Erwerbsarten 1920, 1930, 1941

Erwerbsarten	Berufstätige und ihre Angehörigen			Berufstätige					
				Grundzahlen			Prozentzahl		
	1920	1930	1941	1920	1930	1941	1920	1930	1941
Landwirtschaft, Forstwirtschaft	1 915	1 814	1 961	984	999	971	1,4	1,2	1,2
Landwirtschaft, Gartenbau	1 872	1 792	1 885	972	988	938	1,4	1,2	1,1
Forstwirtschaft, Fischerei	43	22	76	12	11	33	0,0	0,0	0,1
Bergbau, Steinbrüche, Gruben	62	118	80	25	41	40	0,1	0,1	0,0
Industrie und Handwerk	63 523	65 318	70 477	34 226	35 716	35 937	47,2	43,7	43,1
Nahrungs-, Genußmittelind.	5 076	6 283	7 079	2 604	3 499	3 782	3,6	4,3	4,5
Tabakindustrie	379	136	104	260	78	69	0,4	0,1	0,1
Bekleidungsgewerbe	7 847	6 073	6 096	5 516	4 256	4 189	7,6	5,2	5,0
Textilindustrie	10 853	7 693	3 572	6 890	4 921	2 208	9,5	6,0	2,7
Papier, Leder, Kautschuk	1 243	1 194	1 308	739	727	762	1,0	0,9	0,9
Graphisches Gewerbe	2 413	3 114	3 519	1 299	1 784	1 980	1,8	2,2	2,4
Chemische Industrie	11 267	10 729	15 474	4 996	4 955	7 196	6,9	6,1	8,6
Metallindustrie	4 159	6 213	6 508	2 197	3 368	3 266	3,0	4,1	3,9
Maschinenindustrie	4 264	4 927	6 574	2 389	2 783	3 525	3,3	3,4	4,2
Uhren, Bijouterie	411	236	383	221	140	208	0,3	0,2	0,3
Holz-, Korkindustrie, Spielw.	3 761	4 123	3 949	1 745	2 143	1 855	2,4	2,6	2,2
Industrie d. Steine u. Erden	566	667	805	274	323	382	0,4	0,4	0,5
Baugewerbe	9 344	11 954	13 136	4 350	5 998	5 730	6,0	7,3	6,9
Kraft-, Gas-, Wasserwerke	1 940	1 976	1 970	746	741	785	1,0	0,9	0,9
Handel, Banken, Versicherungen	23 852	29 326	28 737	13 067	16 488	16 015	18,1	20,2	19,2
Handel u. Vermittlungen	19 118	23 016	22 131	10 409	13 204	12 813	14,4	16,2	15,4
Banken, Versicherungen	4 734	6 310	6 606	2 658	3 284	3 202	3,7	4,0	3,8
Gastgewerbe	4 055	5 978	5 499	3 037	4 625	4 333	4,2	5,7	5,2
Verkehr	16 757	14 841	12 220	6 657	6 273	5 305	9,2	7,7	6,3
Öffentl. Dienste, freie Berufe	12 224	13 675	17 103	6 029	6 972	8 728	8,3	8,5	10,5
Öffentliche Verwaltung	4 009	4 026	5 996	1 692	1 604	2 599	2,3	2,0	3,1
Rechts-, Interessenvertretung	779	931	1 290	389	497	669	0,5	0,6	0,8
Gesundheitspflege	2 500	3 349	4 080	1 433	2 129	2 443	2,0	2,6	2,9
Wissenschaft, Erziehung	3 730	3 964	4 201	1 909	2 009	2 212	2,6	2,4	2,7
Seelsorge, Kirchendienst	475	520	536	184	213	202	0,3	0,3	0,3
Theater, Schaustellungen	731	885	1 000	422	520	603	0,6	0,6	0,7
Hauswirtschaft, Tagelöhnerie	7 389	8 991	6 737	6 893	8 538	6 346	9,5	10,5	7,6
Anstalten	1 931	2 445	3 329	1 537	1 944	2 582	2,1	2,4	3,1
Arbeitslose			6 038			3 133			3,7
Zusammen	131 708	142 506	152 181	72 455	81 596	83 390	100,0	100,0	100,0

lebt.¹ Es kann demnach gefolgert werden, daß die präventive Arbeitsmarktpolitik das Schwergewicht ihrer Tätigkeit auf diese beiden Erwerbszweige zu legen hat.

Innerhalb von Industrie und Handwerk stechen bei einer flüchtigen Analyse vor allem das Baugewerbe, die Chemische, die Textil- und Metallindustrie hervor. Diese Produktionszweige sind zu den eigentlichen Traggpfeilern der städtischen Wirtschaft geworden. Die große Bedeutung des Baugewerbes, welches vielfach als die »Schlüsselindustrie« unserer Stadtwirtschaft bezeichnet wird, weist darauf hin, daß unsere arbeitsmarktpolitischen Instanzen Jahr für Jahr mit starker Saisonarbeitslosigkeit zu rechnen haben. Das Baugewerbe ist nämlich trotz den realisierten technischen Fortschritten weitgehend von den Jahreszeiten und der Witterung abhängig gelieben. Ferner steht erfahrungsgemäß fest, daß das Baugewerbe in der Regel auch heftigen konjunkturellen Schwankungen ausgesetzt ist. Die große Standfestigkeit des Baugewerbes gegenüber dem Einbruch der Weltwirtschaftskrise von 1929 ist auf anormale Verhältnisse zurückzuführen, die am besten mit dem Ausdruck »spekulative Baukonjunktur« zusammengefaßt werden können. Indessen vermochte gerade diese ungesunde Sonderkonjunktur und ihr plötzlicher Zusammenbruch erneut den Beweis zu erbringen, daß mit dem Baugewerbe die ganze Widerstandskraft unserer städtischen Wirtschaft steht und fällt.

Die Chemische Industrie ist im großen und ganzen gegenüber saisonal bedingten Schwankungen der Geschäftstätigkeit unempfindlich. Selbst gegenüber Konjunktureenbrüchen hat sich dieser »neue« Erwerbszweig als sehr widerstandsfähig erwiesen, was in Anbetracht der relativ großen Beschäftigungszahl von besonderer arbeitsmarktpolitischer Bedeutung ist.

Die Metallindustrie, die ebenfalls eine ansehnliche Zahl von Industriearbeitern zu absorbieren vermag, ist im großen und ganzen eine typische Produktionsmittelindustrie und als solche sehr krisenempfindlich. Ein kurzer Ueberblick über die Entwicklung dieses Industriezweiges zeigt, daß der Beschäftigungsgrad weitgehend mit den allgemeinen wirtschaftlichen Wechsellagen parallel lief. Unter diesen Umständen ist damit zu rechnen, daß die sogenannte konjunkturelle Arbeitslosigkeit in der Metallindustrie eine wesentliche Rolle spielt. Demgegenüber ist die Saisonarbeitslosigkeit von ganz untergeordneter Bedeutung, weil in der Regel weder die Produktion noch der Absatz von den Jahreszeiten und der Witterung abhängig sind.

Die Textilindustrie, welche noch vor drei Jahrzehnten zu den »beiden Hauptindustrien« unserer städtischen Wirtschaft gereiht werden konnte, ist infolge von Modewechsel und Strukturveränderungen in der Weltwirtschaft zu einem Produktionszweig von sekundärer Bedeutung herabgesunken. Innerhalb dieses Industriezweiges hat vor allem die Seidenbandindustrie einen sehr starken Niedergang erlebt.

¹ I. Schneiderfranken: »Ueber Basels Wirtschaftsleben in früherer und heutiger Zeit«, Schweizerische Werkmeisterzeitung, Zürich 1948, 59. Jahrgang, Nr. 24, S. 311.

Es sprechen alle Anzeichen dafür, daß es sich hier vornehmlich um eine strukturelle Krise handelte, was vor allem darin zum Ausdruck kommt, daß sie selbst während der blühendsten Konjunkturjahre anhielt.

Wir erachten es nicht als erforderlich, die übrigen Industrien ebenfalls gesondert aufzuführen, sei es, daß sie eine relativ geringe arbeitsmarktpolitische Bedeutung besitzen, sei es, daß sie im Laufe der wirtschaftlichen Entwicklung durch keine Veränderungen besonderer Art aufgefallen sind. Für diese nur andeutungsweise erwähnten Industriezweige gilt, was für die Industrie als Ganzes bezeichnend ist, nämlich die überraschende Gleichläufigkeit des Beschäftigungsgrades mit den allgemeinen Veränderungen des Wirtschaftsablaufs.

Die Gegenüberstellung der verschiedenen Industrien zu verschiedenen Zeitpunkten zeitigt äußerst interessante Ergebnisse. Wir ersehen selbst bei einer flüchtigen Analyse den katastrophalen Niedergang der Textilindustrie und den erfreulichen Aufschwung der Metall- und Chemischen Industrie, der zweifelsohne einen erheblichen Teil des Beschäftigungsausfalls in der Textilindustrie zu kompensieren vermochte. Indessen konnte nicht vermieden werden, daß der Zusammenbruch dieses Produktionszweiges von vorübergehender »funktionaler« und vor allem »struktureller« Arbeitslosigkeit begleitet war.

Nach Industrie und Handwerk nimmt der Handel innerhalb des baselstädtischen Wirtschaftslebens die zweitwichtigste Stellung ein. Während 1910 rund 19 % sämtlicher Erwerbstätigen im Handel beschäftigt waren, sind es 1941 schon deren 25 %. Daraus können wir eine erfreuliche Entwicklung des Erwerbszweiges ersehen, was uns erlaubt, interessante Schlußfolgerungen in Bezug auf die Arbeitsmarktpolitik zu ziehen. Es ist eine allgemeine Erscheinung, daß die Arbeitslosigkeit der Angestellten wesentlich flacher verläuft, als diejenige der Industriearbeiter. Mit andern Worten: Es werden »...entsprechend der Produktionszu- oder -abnahme verhältnismäßig weniger Angestellte eingestellt oder entlassen als Arbeiter«.¹ Die gleiche Erkenntnis läßt indirekt darauf schließen, dass die einmal eingetretene Erwerbslosigkeit bei den Angestellten besonders »zähe«² sein wird. Da sich die Beschäftigten hauptsächlich aus kaufmännischen Angestellten zusammensetzten, steht zu erwarten, daß die in diesem Erwerbszweig auftretende Arbeitslosigkeit relativ gering jedoch durch eine auffallend lange Dauer gekennzeichnet ist. Diese Vermutung werden wir in der nachfolgenden Analyse der Struktur der Arbeitslosigkeit in Basel-Stadt bestätigt finden. Auf Grund dieser Feststellungen rechtfertigt sich die Annahme, daß mit der relativen Zunahme des Handels dem städtischen Arbeitsmarkt eine größere Stabilität verliehen werden konnte.

Die übrigen Wirtschaftszweige möchten wir in Anbetracht ihrer untergeordneten arbeitsmarktpolitischen Bedeutung nur

¹ J. Gerhardt: «Deutsche Arbeits- und Sozialpolitik», S. 212.

² G. Briefs: «Bevölkerungsbewegung und Arbeitsmarktentwicklung» in «Strukturwandlungen der deutschen Volkswirtschaft», Bd. I, S. 57.

ganz kurz streifen. Die Urproduktion spielt innerhalb unserer Wirtschaft sozusagen keine Rolle, sind doch im Laufe der letzten vier Jahrzehnte nie mehr als 1,8 % sämtlicher Berufstätigen in diesem Wirtschaftszweig tätig gewesen.

Der Verkehr hat bei annähernd gleichbleibender Beschäftigtenzahl im Vergleich zu den andern Erwerbsgruppen an Bedeutung eingebüßt, was in Anbetracht der fortschreitenden Rationalisierung durchaus einleuchtend ist. Die Abteilung Verwaltung und Freie Berufe weist ein der Bevölkerungszunahme mehr oder weniger entsprechendes Wachstum auf. Es ist zu vermuten, daß die Erwerbslosigkeit hier absolut wie relativ nur untergeordnete Bedeutung besitzt. Die bei der öffentlichen Verwaltung Beschäftigten verdienen deshalb besondere Aufmerksamkeit, weil sie dank ihrer gesetzlichen Anstellung und ihrer festen Besoldung schon in früheren Zeiten »... zur Ueberwindung der Krise wichtige Mithilfe leisteten.«¹ Wenn sich auch im Laufe der wirtschaftlichen Entwicklung die diesbezüglichen Verhältnisse geändert haben, so vermögen doch heute noch die Zahl der Staatsangestellten und ihre Entlohnung viel über den gegenwärtigen Stand und vor allem die zukünftige Entwicklung der Arbeitsmarktlage auszusagen.

Auf den ersten Blick scheinen diese Ausführungen über die Struktur der Wirtschaft Basels bzw. der beruflichen Gliederung der Bevölkerung überflüssig zu sein. Die Analyse der Struktur der Arbeitslosigkeit wird jedoch diese Vermutung klar und eindeutig widerlegen; sie wird zeigen, daß die »präventive« Arbeitsmarktpolitik auf ganz andere Wirtschaftszweige ihr Hauptaugenmerk zu richten hat als die »repressive« Arbeitsmarktpolitik. Es sei uns hier erlaubt, ein kurzes Beispiel anzuführen. Der Anteil der im Handel Erwerbstätigen betrug in der Zeitspanne von 1910 bis 1941 19 % bis 25 % sämtlicher Erwerbstätigen. Im Rahmen der präsentiven Arbeitsmarktpolitik, welche die Vermeidung von Arbeitslosigkeit bezweckt, muß somit der Handel eine bedeutende Stellung einnehmen. Demgegenüber machten die Arbeitslosen im Handel nie mehr als 7 % bis 9 % sämtlicher Erwerbslosen aus; innerhalb der »repressiven« Arbeitsmarktpolitik spielt demnach der Handel eine mehr oder weniger untergeordnete Rolle. Das Umgekehrte trifft für andere Wirtschaftszweige zu, wo die Bedeutung der repressiven Arbeitsmarktpolitik weitgehend die der präventiven überwiegt.

Die Struktur der Arbeitslosigkeit. Die unerläßliche Voraussetzung für die Gestaltung der »repressiven« Arbeitsmarktpolitik bildet die Analyse der Struktur der Arbeitslosigkeit. Mit andern Worten: Ohne genaue Kenntnis von Art und Umfang der vorhandenen Erwerbslosigkeit ist eine sinn- und zweckmäßig ausgerichtete repressive Arbeitsmarktpolitik, welche die Beseitigung oder Verringerung der gegebenen Arbeitslosigkeit zum Ziele hat, unmöglich. Dieser Form der Arbeitsmarktpolitik wird innerhalb der allgemeinen die größte Bedeutung zu-

¹ E. Salin: «Wege und Ziele der Arbeitsbeschaffung im Kanton Basel-Stadt», S. 34.

kommen, was durchaus einleuchtend ist. Im Gegensatz zur präventiven Arbeitsmarktpolitik ist sie nicht bloß erwünscht, sondern aus sozial-ethischen und staatspolitischen Gründen unbedingt erforderlich; sie drängt sich auf. In einem staatlichen Gemeinwesen, wo Arbeitsmarktpolitik auf kurze Sicht betrieben wird, kommt der repressiven Arbeitsmarktpolitik ausschließliche Bedeutung zu. Je langfristiger, je fortschrittlicher die Arbeitsmarktpolitik ist, desto größere Bedeutung wird man der »präventiven« beimesen.

Diese Gedanken möchten wir unsern Ausführungen über die Struktur der Arbeitslosigkeit in Basel vorausschicken. Da in der zu untersuchenden Zeitspanne sich die meisten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf die Beseitigung von vorhandener Arbeitslosigkeit beschränkten, spielt die »repressive« Arbeitsmarktpolitik in unserer Arbeit eine eminent wichtige Rolle. Unter diesen Umständen ist es auch erheischt, eine möglichst genaue und vollkommene Analyse von Art und Umfang der Arbeitslosigkeit vorzunehmen.

Wenn wir die vorhandene Arbeitslosigkeit in »friktionelle«, »saisonale«, »konjunkturelle« und »strukturelle« aufzugliedern versuchen, so nehmen wir eine Gliederung nach den Ursachen der Erwerbslosigkeit vor, was im Hinblick auf ihre Bekämpfung von größter Wichtigkeit ist. Nun stellen sich aber einer derartigen Analyse der Arbeitslosigkeit große Schwierigkeiten entgegen. Während es möglich ist, annähernd den Umfang der saisonalen und der konjunkturellen Arbeitslosigkeit zu erfassen, bleibt die Ermittlung der friktionellen und strukturellen Erwerbslosigkeit äußerst fragwürdig. Aber auch »... die Grenze zwischen konjunktureller und struktureller Arbeitslosigkeit ist begrifflich und erst recht statistisch ungemein flüssig.«¹ Trotzdem wollen wir, gestützt auf die uns zur Verfügung stehenden statistischen Unterlagen, versuchen, auf Grund von Vergleichen die saisonale und konjunkturelle Arbeitslosigkeit in Basel zu errechnen. Die friktionelle und strukturelle Arbeitslosigkeit könnten wir aber nur mittels roher Schätzungen annähernd bestimmen, worauf wir jedoch aus verschiedenen Gründen verzichten müssen. Es ist nun allerdings zu sagen, daß die beiden letztern Formen einen relativ geringen Teil der modernen Massenarbeitslosigkeit ausmachen, so daß durch ihre nicht zahlenmäßige Ermittlung keine wesentliche Lücke entsteht. Dies soll jedoch nicht heißen, daß ihnen im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik nur ganz untergeordnete Bedeutung zukommt. Im Laufe unserer Untersuchung werden wir vielmehr sehen, daß es z. B. Maßnahmen und Institutionen gibt, deren ausschließliche Aufgabe es ist, friktionelle Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder zu beseitigen. Es sei in diesem Zusammenhange nur an den Arbeitsnachweis erinnert.

Nach diesen einleitenden Erläuterungen möchten wir einige Zahlen anführen, in denen zunächst einmal die Bedeutung der »Saisonarbeitslosigkeit« für den Basler Arbeitsmarkt zum Ausdruck kommen soll.

¹ R. v. Keller: »Das Ende der 'strukturellen' Arbeitslosigkeit«, Weltwirtschaftliches Archiv, 1938, Bd. I, 47. Bd., S. 541 (Vgl. S. 539ff).

Zahl der Stellensuchenden auf Monatsende¹

Jahre	Männer		Frauen	
	Juni	Dezember	Juni	Dezember
1921/25	1 402	2 092	520	515
1926/30	492	1 394	307	380
1931/35	2 273	4 607	739	999
1936/38	2 864	3 555	688	700

Aus dieser von kurzfristigen Schwankungen bereinigten Statistik geht sehr deutlich hervor, daß unser städtischer Arbeitsmarkt regelmäßig mit relativ starker Saisonarbeitslosigkeit zu rechnen hat. Sie erstreckt sich je nach den Witterungsverhältnissen über fünf bis sechs Monate, pflegt in den Monaten Oktober und November stark anzusteigen, um in den Monaten März und April zu normalen Verhältnissen zurückzukehren. Dabei ist zu berücksichtigen, daß, wie bereits erwähnt, das Baugewerbe die Hauptmasse der Saisonarbeitslosen stellt. Den obigen Zahlen können wir ferner entnehmen, daß die Saisonarbeitslosigkeit die Männer absolut und relativ sehr viel stärker trifft, als die Frauen. Das läßt sich damit erklären, daß in den typischen Saisongewerben nur wenig oder überhaupt keine Frauen beschäftigt sind (Baugewerbe).

Die »konjunkturelle« Arbeitslosigkeit ist, wie ihr Name schon besagt, auf die sogenannten »Konjunkturschwankungen« bzw. »wirtschaftliche Wechselagen« zurückzuführen, wobei gewisse Autoren vor allem den zyklischen bzw. periodischen Charakter ihres Auftretens mit besonderm Nachdruck unterstreichen. So versteht z. B. M. Saitzew unter »mittelwelliger« bzw. »konjunktureller« Arbeitslosigkeit solche, die alle sechs bis zehn Jahre wiederkehrt.² In unserem Zusammenhange möchten wir das Gewicht auf den Umstand legen, daß es diese Form von Arbeitslosigkeit ist, die für die sogenannte Massenarbeitslosigkeit verantwortlich gemacht werden kann, daß es daher sie ist, welche der Arbeitsmarktpolitik eine solch eminente sozial-ethische und staatspolitische Bedeutung verliehen hat. Nun stößt aber gerade die Vermeidung oder Beseitigung dieser Art von Erwerbslosigkeit auf scheinbar unüberwindbare Schwierigkeiten. Die Tatsache, »... daß das Wirtschaftsschicksal des einzelnen und ganzer Nationen verbunden und abhängig ist von dem wirtschaftlichen Handeln auf allen übrigen Teilen des Erdballs...«³ weist auf die geringen Erfolgsaussichten hin, welche die einzelnen Volkswirtschaften und ihre Teile im Kampfe gegen diese konjunkturelle Arbeitslosigkeit haben. Denn ihr wesentliches Kennzeichen ist unseres Erachtens der Umstand, daß sie sozusagen sämtliche kapitalistischen Volkswirtschaften der Welt gleichzeitig mehr oder weniger heftig erfaßt. In Bezug auf die Konjunktur-

¹ Graphisch-Statistisches Handbuch des Kantons Basel-Stadt, 3. Heft, Wirtschaftliche Verhältnisse, S. 63.

² M. Saitzew: »Die Arbeitslosigkeit der Gegenwart«, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 185, S.

³ E. Salin: »Von den Wandlungen der Weltwirtschaft in der Nachkriegszeit«, Weltwirtschaftliches Archiv 1932, 35. Bd., S. 11.

arbeitslosigkeit scheinen somit der Arbeitsmarktpolitik enge Grenzen gesetzt zu sein. So hat z.B. auch Salin ausgeführt: »So wenig die Schweiz als Konjunkturinsel inmitten einer krisengeschüttelten Weltwirtschaft zu erhalten war, so wenig kann Basel darauf hoffen, inmitten einer von der Krise erschütterten Volkswirtschaft der Schweiz eine Konjunkturinsel oder auch nur eine Lohn- und Preisinsel darzustellen.«¹

Dieses Zitat will nun aber keineswegs die Tatsache widerlegen, daß die Schweiz innerhalb der Weltwirtschaft während der großen Depression der Dreißigerjahre eine Konjunkturinsel darstellte. Diese Vorzugsstellung wird übrigens durch nachstehende Statistik deutlich illustriert:

Arbeitslose auf je 1000 Einwohner der Bevölkerung²

Land	Ende 1931
Deutschland	88
England	64
U. S. A.	75
Schweiz	13

Trotz dieser Feststellung steht aber erfahrungsmäßig fest — und darauf will auch E. Salin hinweisen —, daß die allgemeine Geschäftstätigkeit in der Schweiz sehr wesentlich von der Entwicklung in der Weltwirtschaft mitbestimmt wird, so daß angenommen werden muß, daß die Schweiz ohne die Mitwirkung anderer nationaler Volkswirtschaften außerstande ist, einen generellen Aufschwung zu nehmen und aufrechtzuerhalten.

In der folgenden Tabelle versuchen wir, die konjunkturelle Erwerbslosigkeit in Zahlen festzuhalten. Diese Statistik wird allerdings ein rohes Maß darstellen, weil sie nur von der saisonalen, nicht aber von der friktionellen und strukturellen Arbeitslosigkeit bereinigt ist. Dieser Umstand soll jedoch das Interesse an der Tabelle nicht schmälern, da aus ihr immerhin die konjunkturell bedingten Schwankungen des Arbeitsmarktes deutlich hervorgehen.

Dieser Tabelle lassen sich interessante Folgerungen entnehmen. Würden wir das Jahr 1929 mit durchschnittlich 930 Arbeitslosen als ein Vollbeschäftigungsjahr betrachten, so ließe sich leicht die Höhe der friktionellen, bzw. konstanten oder normalen Arbeitslosigkeit errechnen. Da aber in das Jahr 1929 der strukturelle Niedergang der Seidenbandindustrie fällt, müssen wir, wie bereits erwähnt, von einer derartigen Schätzung absehen.

Eine nähere Betrachtung der umstehenden Statistik zeitigt aber noch in anderer Hinsicht äußerst wertvolle Ergebnisse. So gelangen wir zunächst einmal zur Feststellung, daß die konjunkturelle Arbeitslosigkeit die männlichen Berufe absolut und relativ viel stärker trifft

¹ E. Salin: «Wege und Ziele der Arbeitsbeschaffung im Kanton Basel-Stadt», S. 43.

² M. Saltzew: «Die Arbeitslosigkeit der Gegenwart», Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 185, I. Teil (München/Leipzig 1932), S. 145.

Zahl der stellensuchenden Arbeitslosen (Jahresdurchschnitt)¹

Jahre	Männlich	Weiblich	Total
1921	2 296	533	2 829
1922	2 697	686	3 365
1923	2 100	665	2 765
1924	1 088	515	1 603
1925	739	393	1 132
1926	913	484	1 397
1927	988	361	1 349
1928	694	315	1 009
1929	643	287	930
1930	931	371	1 302
1931	1 195	571	1 766
1932	2 640	1 047	3 687
1933	3 182	1 024	4 206
1934	3 260	685	3 945
1935	4 485	768	5 253
1936	5 466	981	6 447
1937	4 023	650	4 673
1938	3 668	581	4 249
1939	2 360	460	2 820

als die weiblichen. Es kann daraus gefolgert werden, daß Männerberufe krisenempfindlicher sind als die Frauenberufe.

Ferner geht aus den Größenordnungen hervor, daß diese Form von Arbeitslosigkeit beträchtliches Ausmaß annehmen kann, was mehr als deutlich in der ansehnlichen Arbeitslosenzahl von 6 447 (1936) zum Ausdruck kommt.

Bei diesem Hinweis auf die wesentlichsten Ursachen der modernen Arbeitslosigkeit wollen wir es bewenden lassen. Es erübrigt sich, darauf hinzuweisen, daß diese Ausführungen jeglicher Vollständigkeit entbehren. Unerwähnt blieben beispielsweise die »Restarbeitslosigkeit« sowie die natürlichen, gesellschafts-politischen und technischen Ursachen der Erwerbslosigkeit, deren Bedeutung ebenfalls nicht unterschätzt werden darf. Nun ist allerdings zu sagen, daß diese Gründe exogene Störungsfaktoren darstellen, gegen die sich überhaupt nicht oder nur unter schwierigsten Verhältnissen ankämpfen läßt. Ferner lassen sich diese Ursachen nicht, wie dies bei der saisonalen und in beschränktem Umfange auch für die konjunkturelle Arbeitslosigkeit der Fall ist, im voraus erwarten und berechnen; daher sind sie für die präventive Arbeitsmarktpolitik sozusagen unzugänglich.

* * *

¹ Graphisch-Statistisches Handbuch des Kantons Basel-Stadt, 3. Heft, Wirtschaftliche Verhältnisse, S. 63.

Eine Aufgliederung der Arbeitslosen nach Erwerbszeigen gibt uns die wesentlichsten Anhaltspunkte für die Gestaltung der repressiven Arbeitsmarktpolitik. Tabelle 4 ist sehr geeignet, uns die krisenempfindlichsten Wirtschaftszweige und Berufe vor Augen zu führen:

Stellensuchende Männer ¹				
	M 1921/30		M 1931/38	
	Total	Anteil in %	Total	Anteil in %
Baugewerbe	6 074	22,2	11 279	17,1
Holzbearbeitung	1 528	5,6	4 745	7,2
Metallbearbeitung	2 819	10,3	9 298	14,1
Bekleidung und Ausrüstung	942	3,4	2 476	3,7
Lebens- und Genußmittel	434	1,6	1 224	1,9
Graphisches Gewerbe	394	1,4	1 215	1,8
Hotelwesen	294	1,1	679	1,0
Handel	2 395	8,7	4 528	6,8
Verkehrsdienst	438	1,6	1 104	1,7
Andere Berufe	811	3,0	1 357	2,1
Total Berufsarbeiter	16 129	58,9	37 905	57,4
Gelernte Landwirte	570	2,1	850	1,3
Ungelernte	10 679	39,0	27 330	41,3
Total	27 378	100,0	66 085	100,0

Stellensuchende Frauen ¹				
	M 1921/30		M 1931/38	
	Total	Anteil in %	Total	Anteil in %
Hotelwesen	1 063	8,6	1 297	6,9
Gewerbe- u. Fabrikarb.	4 657	37,5	10 076	53,5
Bureau- u. Ladenpersonal	1 486	11,9	2 386	12,7
Häusliche Berufe	113	0,9	215	1,1
Andere Berufe	113	0,9	215	1,1
Hilfsarb. u. Ungelernte	3 249	26,2	3 035	16,1
	12 419	100,0	18 834	100,0

Bei der Männerarbeitslosigkeit fällt das Baugewerbe mit seinem außerordentlich hohen Anteil auf. Während der Anteil der Bauarbeiter an der Gesamtzahl der Berufstätigen in der Zeitspanne von 1910 bis 1941 zwischen 6,0 % und 7,3 % schwankte, betrug ihr Anteil am Total der Arbeitslosen in der gleichen Zeitspanne je nach der Konjunkturlage 17 % bis 60 %. Es kann demnach gefolgert werden, daß Schwankungen in der städtischen Bautätigkeit bedeutende Fluktuationen

¹ Graphisch-Statistisches Handbuch des Kantons Basel-Stadt, Heft 3, Wirtschaftliche Verhältnisse, S. 64.

nen auf unserem Arbeitsmarkte nach sich ziehen. Indirekt heißt das, daß jede Stützung und Förderung des Baugewerbes einer Stützung und Förderung des gesamten Arbeitsmarktes gleichkommt. Auf Grund dieser Feststellung rechtfertigt sich die Annahme, daß bei der Gestaltung der präventiven und repressiven Arbeitsmarktpolitik dem Baugewerbe eine ausschlaggebende Rolle zukommt. So war es z. B. auch das Bestreben des Basler Arbeitsrappens, durch eine großzügige Förderung der städtischen Bautätigkeit eine Wieder- und Neubelebung der gesamten Stadtwirtschaft herbeizuführen. Die hierbei erzielten Erfolge haben den Beweis erbracht, daß man sich von richtigen Erwägungen leiten ließ.

Die Tabelle zeigt ferner, daß die Metallbearbeitungsbranche ebenfalls durch eine verhältnismäßig hohe Arbeitslosenziffer gekennzeichnet ist. Auch hier ist der Anteil der Arbeitslosen wesentlich höher als der Anteil der in diesem Industriezweig Beschäftigten im Verhältnis zu sämtlichen Erwerbstätigen. So machten die stellenlosen Metallarbeiter in der Zeitspanne von 1921/30 10,3 % und 1931/38 14,1 % am Total der Arbeitslosen aus, während der Anteil an der Gesamtzahl der Berufstätigen von 1920 bis 1941 zwischen 6,6 % und 8,1 % oszillierte.¹ Die empfindlichen Beschäftigungsfluktuationen führen wir, wie schon erwähnt, vor allem auf den Umstand zurück, daß sich dieser Wirtschaftszweig vornehmlich aus Produktionsmittelindustrien zusammensetzt.

Wir verzichten darauf, näher auf andere Erwerbszweige einzugehen, weil ihr Anteil an der Gesamtarbeitslosigkeit relativ bescheiden ist. Hervorzuheben wäre bloß die Abteilung Handel, die, wie schon an anderer Stelle angedeutet wurde, durch ihre relativ bescheidene Quote am Total der Arbeitslosen auffällt. Der Anteil der im Handel Beschäftigten betrug zwischen 1920 und 1941 18,1 % bis 20,2 %; demgegenüber machten die Arbeitslosen im Handel in der gleichen Zeitperiode nie mehr als 8,7 % sämtlicher Arbeitslosen aus.

Besonderes Gewicht muß auf die Arbeitslosigkeit der Ungelernten gelegt werden, stellten sie doch in der Zeitspanne von zwanzig Jahren im Durchschnitt rund 40 % sämtlicher männlichen Arbeitslosen. Die Aufgliederung der Arbeitslosen in Gelernte und Ungelernte ist für die Gestaltung der Arbeitsbeschaffungspolitik von ausschlaggebender Bedeutung.

Bei den Frauen erfordert die außerordentlich hohe Erwerbslosigkeit bei den Gewerbe- und Fabrikarbeiterinnen (30 % bis 54 %) besondere Beachtung. Des weitern sind durch eine ansehnliche Arbeitslosenziffer gekennzeichnet: Die Ungelernten und Hilfsarbeiterinnen (16 % bis 26 %) und das Bureau- und Ladenpersonal (12 % bis 13 %). Wir gelangen somit zur Erkenntnis, daß die Arbeitslosigkeit auf dem Arbeitsmarkt der Frauen überall dort hoch ist, wo es sich nicht um »typische« Frauenberufe handelt. Ferner fällt wie bei den Männern der hohe Anteil der Ungelernten auf, die jedoch hier einen wesentlich geringeren Prozentsatz der Arbeitslosigkeit ausmachen (16 % bis 26 %). »Die

¹ Unter Metallbranche verstehen wir Maschinen- und Metallindustrie.

Arbeitslosen nach dem Geschlechte auszugliedern, ist deshalb sinnvoll, weil die Frau nicht in gleicher Weise schicksalsmäßig im Lohnarbeitsverhältnis steht wie der Mann...¹ In der Tat wird aus den obigen Ausführungen klar ersichtlich, daß die quantitative und qualitative Struktur der Arbeitslosigkeit der Frauen sehr wesentliche Abweichungen gegenüber der Männerarbeitslosigkeit aufweist. Der Hauptgrund dieser Erscheinung liegt in qualitativer Hinsicht vor allem darin, daß die Wirtschaftszweige, in den die Frauen besonders stark vertreten sind, von der Krise nur wenig oder gar nicht (Hauswirtschaft) erfaßt werden.²

§ 3. Die staatsrechtlichen Bestimmungsgründe.

Der demokratische Aufbau. Als Glieder des schweizerischen Bundesstaates sind die Kantone in der Wahl ihrer Staatsform nicht frei. Sie haben vielmehr »...die Form der reinen Demokratie oder deren Mischung mit der repräsentativen Demokratie als ihre Staatsform zu wählen.«³

So unermesslich große Vorteile die Demokratie in freiheitlicher und kultureller Hinsicht gewährleistet, so schwerwiegende Probleme wirft sie im Rahmen der modernen Wirtschaftspolitik auf, die sich jedem staatlichen Gemeinwesen aufdrängt, das sich zur sozialen Gerechtigkeit und zur Förderung und Hebung des Wohlstandes und der Wohlfahrt seiner Bürger verpflichtet hat.

Im Laufe unserer Untersuchung werden wir zur Feststellung gelangen, daß sich auch auf dem Gebiete der Arbeitsmarktpolitik die demokratische Staatsform als mehr hemmend denn fördernd erweist. Auf der einen Seite liegt der Entscheid über die zu ergreifenden arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, meistens bei Instanzen, bei denen ein »theoretisches Sachverständnis — mindestens einstweilen — nicht vorausgesetzt werden kann.«⁴ Auch Schumpeter weist ganz allgemein auf diese Gefahr hin, wenn er schreibt: »Es ist nicht wahr, daß in einer Demokratie die Menschen immer nach Art und Qualität die Regierung haben, die sie wünschen oder verdienen.«⁵ Aber selbst wenn die Regierung die erforderlichen Einsichten und Kenntnisse besäße, so hängt doch in unserer bedingt-repräsentativen Demokratie der letzte Entscheid von der großen Masse der Aktivbürger ab, die für eine fortschrittliche Arbeitsmarktpolitik vielleicht noch zu haben wäre, »...aber niemals dafür, daß sie selbst zum Opfer einer solchen Politik auserkoren würden...«⁶ sagt Keller zutreffend in ähnlichem Zusammen-

¹ J. Lorenz: «Sozialwirtschaftliche Betrachtungen zur Frage der Vollbeschäftigung», ZfSTV, 4. Heft, 80. Jahrgang, S. 332.

² F. Ackermann: «Arbeitslosigkeit», in HdSV, Bd. I, S. 79.

³ E. Ruck: «Schweizerisches Staatsrecht» (Zürich 1939), S. 28.

⁴ E. Salin: Einleitung zu «Vollbeschäftigung» (6 Oxforder Studien), S. 11.

Vgl. M. Iklé: «Aussenwirtschaftliche Aspekte der konjunkturellen Ueberbeschäftigung» in (Frankenparität und Ueberbeschäftigung) St. Gallen 1947, S. 31f.

⁵ J. Schumpeter: «Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie» (Bern 1946), S. 461f.

⁶ Th. Keller: «Konjunktur und Steuern» in «Unternehmung und Steuern» (Zürich 1947), S. 18f.

hang. An dieser Stelle sei bloß daran erinnert, daß der Arbeitsrappen, die bisher fortschrittlichste Maßnahme auf dem Gebiete der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, 1936 vom Basler Volk beinahe verworfen worden wäre (13 625 Ja gegen 12 027 Nein).

Wie wir noch sehen werden, hängt der Erfolg einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme nicht selten von der Raschheit und Schnelligkeit ab, mit der sie in Angriff genommen wird. Auch dieser Erfordernis vermag in den meisten Fällen die Demokratie nicht nachzukommen, so daß man selbst in Kreisen der Praxis zur Einsicht gelangte: »Die wirtschaftlichen Entwicklungen ertragen oft die Langsamkeit instanzenmäßiger oder gar parlamentarischer Behandlung nicht.«¹ So haben denn auch die langen Gesetzesumwege und ihre verheerenden Folgen für den Erfolg der Arbeitsbeschaffungspolitik die Arbeitsrappeninstanzen dazu bewogen, andere Wege zu gehen, die nach der Meinung vieler den Grundsätzen der Demokratie zu widersprechen drohten (Ausschaltung des fakultativen Referendums).²

Die Unterordnung unter den Bund. »Die Eidgenossenschaft ist eine staatsrechtliche Staatenverbindung im Sinne des Bundesstaates.«³ Dies hat zur Folge, daß der Wille des Oberstaates d. h. des Bundes den Mitgliedstaaten d. h. den Kantonen übergeordnet ist.

Diese Unterordnung unter den Bund bringt auf dem Gebiete der Arbeitsmarktpolitik große Nachteile mit sich. Man weist zwar immer wieder darauf hin, der Bund habe bei der Ausgestaltung seiner Arbeitsmarktpolitik dem föderativen Staatsaufbau der Eidgenossenschaft Rechnung getragen und seine Tätigkeit bloß auf die Normung, Ordnung, Oberaufsicht und Subventionierung beschränkt.⁴ Es leuchtet aber ein, daß die auf das gesamte Gebiet der Eidgenossenschaft zugespitzten Gesetze, Verordnungen usw. den besonders natürlichen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen eines jeden Kantons nicht Rechnung zu tragen vermochten, sondern sich notgedrungen nach den groben, allgemeinen Richtlinien und Erscheinungen richten mußten. Da aber gerade die Verhältnisse Basels gegenüber den gesamtschweizerischen große und wesentliche Abweichungen aufweisen, ist anzunehmen, daß die Maßnahmen des Bundes nur teilweise die Erfordernisse des städtischen Arbeitsmarktes berücksichtigen konnten.

Andererseits setzte die staatsrechtliche Stellung unseres Kantons seinem »selbständigen« Handeln enge Schranken. Es ist daher nicht verwunderlich, daß diese oder jene Maßnahme gar nicht in Erwägung gezogen wurde, weil sie z. B. mit der Bundesverfassung nicht vereinbar war und daher an dem Grundsatz: »Bundesrecht bricht Kantonsrecht« gescheitert wäre. Diese Erkenntnis hat sicher auch P. Renggli

¹ G. Duttweiler/H. Munz: «Vollbeschäftigung und Recht auf Arbeit in einer freien Wirtschaft» (1945), S. 12.

² Ratschlag und Entwurf zu einem Gesetz über dringliche Massnahmen zur Milderung der Wirtschaftskrise im Kanton Basel-Stadt (29. August 1936), Nr. 3579, S. 16f.

³ E. Ruck: «Schweizerisches Staatsrecht», S. 19.

⁴ H. Winkler: a.a.O., S. 18.

veranlaßt zu schreiben: »...eine eigentliche Arbeitsmarktpolitik läßt sich natürlich innerhalb eines Kantons nicht führen.«¹

Aber selbst wenn es dem Kanton auf gesetzlich einwandfreiem Wege gelingen sollte, einer fortschrittlichen arbeitsmarktpolitischen Maßnahme zum Durchbruch zu verhelfen, so ist damit noch nichts über den Erfolg der betreffenden Intervention angesagt, wenn die übrigen Kantone sich weigern, eine gleiche oder ähnliche Maßnahme zu treffen. Dies trifft besonders dann zu, wenn der fortschrittliche Gedanke eine Beeinträchtigung der Konkurrenzfähigkeit des betreffenden Kantons nach sich zieht. Salin spricht von einer »Prämiierung der a-sozialen Kantone«, und wir können in unserem Zusammenhang von einer »Prämiierung der arbeitsmarktpolitisch rückständigen Kantone« sprechen; denn so gut es keine kostenlose Sozialpolitik gibt, so sicher läßt sich eine kostenlose Arbeitsmarktpolitik weder einführen noch aufrechterhalten.

Mit dem Hinweis auf die staatsrechtlichen Verhältnisse Basels haben wir vor allem die Grenzen unserer städtischen Arbeitsmarktpolitik aufgezeigt.

§ 4. Die sozialpolitischen Bestimmungsgründe.

»Basel hatte für die sozialen Fragen stets großes Verständnis und steht mit seiner kantonalen Sozialgesetzgebung in der Schweiz an der Spitze...«² Diese Behauptung wird wohl niemand zu bestreiten wagen, der sich näher mit der Sozialpolitik Basels auseinander gesetzt hat. Auf diese nicht immer kampflos erzielten Errungenschaften dürfen zweifelsohne Volk und Regierung stolz sein. Der Gedanke des sozialen Fortschritts fand in der Gestalt des Arbeitsrappengesetzes seinen Höhepunkt. Hier gelang es aber auch in geschickter Art und Weise, großzügige Sozialpolitik mit aktiver Krisenpolitik zu verbinden.

Die gleichen wertvollen Errungenschaften aber, die auf der einen Seite unsere Wirtschafts- und Sozialpolitik so segensreich gestalteten, erwiesen sich auf der andern Seite als hemmend und äußerst gefährvoll und drohten viele Bemühungen um ihre Früchte zu bringen.

So zeigt die Erfahrung, daß die vorbildliche Ausgestaltung der Sozialpolitik einen besondern Anreiz für auswärtige Arbeitskräfte bildete, nach unserer Stadt zu ziehen, um so in den Genuß weitherziger Sozialleistungen oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu gelangen. Diese Tatsache wird selbst von außerbaslerischen Fachkundigen bestätigt. So hebt z. B. P. Renggli hervor: »Städte wie Basel und Genf, die in ihren Fürsorgeeinrichtungen zu weitherzig sind, erfreuen sich gegenwärtig (1932, also in der Krise) eines lebhaften Zuzuges aus gewissen Landgemeinden. Der neue Zuzüger schlägt sich eine Zeitlang durch,

¹ P. Renggli: «Arbeitsmarktpolitik», HdSV, Bd. I, S. 87.

² E. Salin: «Von der Sozialpolitik zum Recht auf Arbeit», in der Festgabe für Fritz Mangold, S. 288.

³ Basler Handelskammer: «Das schaffende Basel», S. 15.

plötzlich wird er arbeitslos und genießt nun alle Vorteile der städtischen Fürsorge.«¹

Schon auf Grund dieser Ausführungen geht hervor, daß die Sozialpolitik auch in arbeitsmarktpolitischer Hinsicht relevant ist. Es kommt daher vielfach vor, daß eine Aenderung der Sozialpolitik die Arbeitsmarktpolitik vor neue Aufgaben stellt. So hatte denn auch die fortschrittliche Ausgestaltung unserer Sozialpolitik zur Folge, daß besondere Maßnahmen ergriffen werden mußten, um den arbeitsmarktpolitisch unerwünschten Zug in unsere Stadt einzudämmen (z. B. Festsetzung von Karenzfristen).

Ferner ist hervorzuheben, daß die großzügige Sozialpolitik Basels nicht unwesentlich für den sehr geringen Grad der räumlichen Mobilität der städtischen Arbeitskraft verantwortlich war. Zu berücksichtigen ist aber auch, daß diese Sozialpolitik hohe Löhne und beträchtliche Sozialabgaben erforderte, was eine Beeinträchtigung der Konkurrenzfähigkeit Basels den andern Schweizer Kantonen gegenüber zur Folge hatte.² Auch hier mußten besondere Maßnahmen ergriffen werden, um die schädlichen Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt auf ein Minimum zu reduzieren. Wir dürfen demnach festhalten, daß die baselstädtische Sozialpolitik ein wesentlicher Bestimmungsgrund unserer Arbeitsmarktpolitik ist.

§ 5. Folgerung: Notwendigkeit und Grenzen der Arbeitsmarktpolitik.

Notwendigkeit. Auf Grund unserer bisherigen Ausführungen erübrigt es sich, über die Notwendigkeit einer baselstädtischen Arbeitsmarktpolitik viele Worte zu verlieren. Es genügt, darauf hinzuweisen, daß unsere Stadt während der schweren Depression der Dreißigerjahre »...relativ am meisten Arbeitslose von allen Kantonen der Schweiz aufwies.«³ Die Geschichte sämtlicher Länder der Welt hat nun aber zur Genüge gelehrt, daß die Arbeitslosigkeit nicht nur eine materielle und geistige Bedrohung des von ihr betroffenen Individuums, sondern auch der vorhandenen Staats- und Wirtschaftsordnung darstellt, wenn ein ansehnlicher Teil der Berufstätigen erwerbslos ist. Die Arbeitslosigkeit wird deshalb mit Recht als die größte unter allen sozialen Gefahren⁴ betrachtet, und die jüngste Erfahrung in den angrenzenden Ländern (Deutschland 1933) hat von neuem die Vermutung bestätigt, daß Erwerbslose leicht für »Radikale Bewegungen«⁵ zugänglich sind. Deshalb wurde auch in der Schweiz die Arbeitsbe-

¹ P. Renggli: «Arbeitslosigkeit und Krisenmassnahmen in der Schweiz», in Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, Nr. 22, 1932, S. 31.

² Arbeitsbeschaffungs-Rat: «Der Basler Arbeitsrappen» (Vorläufiger Bericht über die Tätigkeit des Arbeitsrappens 1936/45 unter Berücksichtigung wichtiger Beschlüsse des 1. Halbjahres 1946), S. 25 und S. 99.

³ Arbeitsbeschaffungs-Rat: «Der Basler Arbeitsrappen», S. 23.

⁴ E. Berger: «Arbeitsmarktpolitik», S. 15.

⁵ E. Salin: «Der Arbeitsrappen und seine wirtschaftliche und sozialpolitische Bedeutung», S. 7.

schaffung zu »... einer staatspolitischen Notwendigkeit im Interesse der Erhaltung der Demokratie.«¹

Des weitern hat die Tatsache, daß der modernen Arbeitslosigkeit infolge der hochentwickelten betrieblichen und gesellschaftlichen Arbeitsteilung der Keim der Ausbreitung sozusagen immanent ist und die Zahl der unter der Krise leidenden Menschen verhältnismäßig größer ist als im 19. Jahrhundert,² zur Folge, daß das Schicksal des Staates in noch größerem Maße mit dem Arbeitsmarkt verbunden ist. In einem Stadtkanton wie Basel muß der Arbeitsmarktpolitik ohnehin zusätzliche Beachtung geschenkt werden; denn erfahrungsgemäß steht fest, daß das Lebensschicksal des städtischen Arbeiters viel mehr als das eines ländlichen Erwerbstätigen mit seinem Arbeitsschicksal identisch ist.³ Letztere Feststellung allein dürfte genügen, um mit Nachdruck darauf hinzuweisen, daß Ruhe, Ordnung, Sicherheit und Sittlichkeit in unserem Stadtkanton mehr als irgendwo anders vom Erfolg der Arbeitsmarktpolitik abhängig sind.

Grenzen. Die nähere Betrachtung der baselstädtischen Verhältnisse vermochte uns vor allem aber auch die Grenzen aufzuzeigen, die selbst einer gut ausgebauten und ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik gesteckt sind. Wir haben dabei gesehen, daß es vorwiegend außerwirtschaftliche Faktoren sind, welche die Wirksamkeit der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilweise stark beeinträchtigen. Es sei in die Zusammenhänge nur auf die natürlichen und staatsrechtlichen Bestimmungsgründe verwiesen. Da wir diese Faktoren eingehend erörtert haben, wollen wir darauf verzichten, sie nochmals anzuführen. An dieser Stelle begnügen wir uns damit, darauf hinzuweisen, daß es unerlässlich ist, während der ganzen Untersuchung die natürlichen, wirtschaftlichen, staatsrechtlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse, die Basel beleben und formen, klar vor Augen zu halten. Sie vermögen gewiß nicht alles aber zweifelsohne vieles zu erklären. Hauptsächlich in Bezug auf die Grenzen der Arbeitsmarktpolitik ist die Herausarbeitung der Bestimmungsgründe von großem Wert. Diese Grenzen können sicher nicht für die beschränkte Wirksamkeit oder den Mißerfolg einer jeden arbeitsmarktpolitischen Maßnahme verantwortlich gemacht werden. Wir wüßten nicht, weshalb die Basler gerade auf dem Gebiete der Arbeitsmarktpolitik unfehlbar sein sollten. Fest steht jedoch, daß manche Intervention in Anbetracht der besondern wirtschaftlichen und außerwirtschaftlichen Verhältnisse, auf denen Basel fußt, nicht die Erfolge gebracht haben und bringen konnten, die unter andern Voraussetzungen und Bedingungen hätten erzielt werden können. Die Berücksichtigung dieser Grenzen wird daher bei der Kritik erfolgter Maßnahmen sehr wesentlich zu einem gerechteren, nüchternen und vielfach auch milderen Urteil beitragen.

¹ M. Holzer: «Konjunktur- und Krisenpolitik», S. 48.
Vgl. M. Weber: «Arbeitsbeschaffung und Landesverteidigung», Gewerkschaftliche Rundschau, Mai 1939, S. 144.

² E. Salin: «Wege und Ziele der Arbeitsbeschaffung im Kanton Basel-Stadt», S. 36.

³ E. Salin: «Von der Sozialpolitik zum Recht auf Arbeit», S. 282.
E. Salin: a.a.O., S. 268.

Es steht außer Zweifel, daß die in dieser Arbeit in etwas ausführlicher Weise dargestellten Bestimmungsgründe einen ausschlaggebenden Einfluß auf Art und Umfang der zu ergreifenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ausgeübt haben. An dieser Stelle müssen wir uns mit dem Hinweis begnügen, denn die Aufzählung und kritische Würdigung der im Kanton Basel-Stadt vorgenommenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bildet ja den Hauptgegenstand der vorliegenden Arbeit.

II. TEIL

Einrichtungen und Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik

I. Abschnitt

Bekämpfung der immanenten Unvollkommenheiten des Arbeitsmarktes

1. Kapitel

Förderung der Marktübersicht

Basel hat im Laufe seiner wirtschaftlichen Entwicklung die charakteristischen Merkmale der modernen kapitalistischen Verkehrswirtschaft aufgeprägt erhalten. Das Wirtschaftsleben ist infolge des Bevölkerungswachstums und der hoch entwickelten betrieblichen und gesellschaftlichen Arbeitsteilung komplizierter und vielgestaltiger geworden, und das wirtschaftliche Schwergewicht hat sich auf die Schichten der unselbständig Erwerbenden verschoben. Betrug der Anteil der selbständig Erwerbenden an der Gesamtzahl der Berufstätigen im Kanton Basel-Stadt 1888 16,5 %, so belief er sich 1941 nur noch auf 12,6 %. Rund 90 % der Berufstätigen gehören somit zu jenen Arbeitskräften, die bloß mit ihrer Arbeitskraft von der produktionsmittelbesitzenden Nachfrage abhängig sind. Diese Entwicklung hat die Bedeutung des Arbeitsmarktes stark in den Vordergrund gerückt; denn einer beschränkten Zahl von Arbeitgeberern steht nunmehr eine Vielzahl von Arbeitnehmern gegenüber, welche die Uebersicht über den Arbeitsmarkt verloren hat. Herrscht auf diesem Markte Organisationslosigkeit, so entsteht infolge der enormen Differenziertheit der Arbeit Erwerbslosigkeit, die nicht auf einen Mangel an Arbeitsgelegenheiten, sondern vielmehr auf die Unauffindbarkeit von vorhandenen Arbeitsplätzen zurückzuführen ist. Diese Art Erwerbslosigkeit, die wir als »Reibungsarbeitslosigkeit« bezeichnen können, würde demnach auch bei vollkommener Homogenität und räumlichen Mobilität der Arbeitskraft auftreten.

Da alle konkrete Wirtschaft dynamisch ist,¹ d. h. die Bedürfnisse der Wirtschaftssubjekte dauernd wechseln, die Produktionsmethoden sich fortlaufend verändern, menschliche Arbeitskräfte kommen und gehen, wird es in jeder Phase der Konjunkturbewegung zu Schwankungen auf dem Arbeitsmarkt kommen. Da nun aber die selbsttätigen Marktkräfte nicht imstande sind, einen automatischen Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage herbeizuführen und aufrechtzuerhalten, bedarf der Arbeitsmarkt aus wirtschaftlichen, sozial-ethischen und staatspolitischen Gründen einer Institution, die in der Herstellung der Marktübersicht und in der Zusammenführung von Arbeitgeber und Arbeitnehmer ihre Hauptaufgabe erblickt. Diese Einrichtung ist der sogenannte Arbeitsnachweis.

§ 1. Die private Arbeitsvermittlung.

Mit der Arbeitsvermittlung und der Förderung der Marktübersicht befaßten sich im vergangenen Jahrhundert in Basel die privaten Stellenvermittlungsbureaux, deren Anzahl in den 1870er und 1880er Jahren sehr stark anstieg. Die Mehrzahl dieser Institutionen dienten erwerbswirtschaftlichen Zwecken, so daß nicht selten im Interesse eines maximalen Gelderwerbs die wirtschaftliche und soziale Bedeutung der Arbeitsvermittlung in den Hintergrund gedrängt wurde.² Da die betreffenden Bureaux in der Regel miteinander nicht in Verbindung standen und ihre Vermittlungstätigkeit vornehmlich auf das weibliche Geschlecht und ganz bestimmte Berufe beschränkten, konnte auf diese Weise keine umfassende Uebersicht über den Arbeitsmarkt gewonnen werden. Zudem gelangte man wiederholt zur betrüblichen Feststellung, daß Unerfahrenheit und Not der Stellensuchenden ausgenützt wurden, um einen zusätzlichen Gewinn zu erschleichen.

Der Kanton Basel-Stadt versuchte vorerst auf dem Wege über das Polizeistrafgesetz die Unzulänglichkeiten der privaten Arbeitsvermittlung zu beheben. Die privaten Stellenvermittlungsbureaux wurden einer materiellen Staatsaufsicht unterstellt und von einer Polizeibewilligung abhängig gemacht. Für die Vermittlungstätigkeit wurde eine Höchstgebühr festgesetzt und die Tarife mußten behördlich genehmigt werden.³ Es leuchtet aber ein, daß auf diese Weise nur zum Teil den Lücken und Mißständen der privaten Vermittlungsstellen begegnet werden konnte. Wenn es auch auf diese Weise gelang, eine Ausbeutung der Stellensuchenden zu vermeiden, so war es doch nicht möglich, einen umfassenden Marktüberblick herbeizuführen, eine unparteiliche und unentgeltliche Vermittlung durchzusetzen und die Tätigkeit ausschließlich nach arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Gesichtspunkten auszurichten. Ueber die Zahl der gewerbsmäßigen Bureaux und ihre Tätigkeit orientiert folgende Tabelle:⁴

¹ W. Eucken: a.a.O., S. 279.

² E. Tritten: «Die privaten Placierungsbureaux», in Handwörterbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung (Bern 1903), Bd. I, S. 264ff.

³ H. Hedtstück: «Die Sozialpolitik des Kantons Basel-Stadt», S. 40.

⁴ Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt.

Jahr	Zahl der Bureaux	Vermittlungen	Anteil an der
			Gesamtvermittlung
1919	15	1 216	6,3 %
1929	10	1 320	6,8 %
1939	7	2 052	11,6 %

Auf Grund der Statistik kann festgestellt werden, daß der Anteil der gewerbsmäßigen Bureaux an der Gesamtvermittlung in der Zeitspanne von 1911 bis 1938 zwischen 6,2 % und 13,3 % oszillierte. Wir sehen somit, daß die betreffenden Bureaux in neuerer Zeit nur noch untergeordnete Bedeutung besitzen und daher neben den sozialen auch den arbeitsmarktpolitischen Anforderungen, die an den Arbeitsnachweis gestellt werden, nicht genügen können.

In vieler Hinsicht bedeutet die nicht gewerbsmäßig private Arbeitsvermittlung¹ einen beachtenswerten Fortschritt; denn sie erfolgt nicht mit dem Zwecke der Gewinnabsicht, sondern dient in allererster Linie der Arbeitsvermittlung. In Basel wird diese Art von Arbeitsvermittlung vor allem durch die Arbeitsnachweise der Berufsorganisationen und durch gemeinnützige und charitative Organisationen getätigt. Die Arbeitsnachweise der Berufsorganisationen sind in der Regel Facharbeitsnachweise und häufig getrennt nach Arbeitgebern und Arbeitnehmern.² Paritätische Vermittlungsstellen sind nur in kleiner Zahl vorhanden. Die gemeinnützigen Stellen vermochten keine größere Bedeutung zu erlangen, wenn man die Vermittlung von Dienstboten ausnimmt. Die Tätigkeit der nichtgewerbsmäßigen privaten Bureaux wird durch nachstehende Zahlen illustriert:³

Jahr	Zahl der Bureaux	Vermittlungen	Anteil an der
			Gesamtvermittlung
1919	5	1 609	8,4 %
1929	11	2 265	11,8 %
1939	8	2 725	15,4 %

Aus der obigen Statistik wird ersichtlich, daß der Vermittlungsanteil der nicht-gewerbsmäßigen privaten Bureaux höher liegt als der der gewerbsmäßigen Arbeitsnachweise. Trotz der relativ größeren Bedeutung dieser Bureauart — ihr Vermittlungsanteil schwankte im Zeitraum von 1911 bis 1938 zwischen 11,7 % und 21,9 % — darf man übersehen werden, daß auch sie nur in beschränktem Umfange zur Förderung der Marktübersicht und zu einer wesentlichen Entlastung des Arbeitsmarktes beitragen konnte. Indem die in Frage stehenden Institutionen bei ihrer Vermittlungstätigkeit in der Regel nur die Angehörigen einer bestimmten Religion oder eines bestimmten Berufs berücksichtigten, brachten sie nur einem Teil der Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Vorteile einer organisierten Arbeitsvermittlung.

¹ W. Krebs: «Die Arbeitsnachweise der Gewerbetreibenden», in HdSV (Bern 1903), S. 268f.

² H. Hedtstück: a.a.O., S. 110.

³ Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt.

In Bezug auf die private Arbeitsvermittlung ist zusammenfassend zu sagen, daß sie in Anbetracht des bescheidenen Anteils an der Gesamtvermittlung¹ nur in quantitativ begrenztem Umlange dem Ausgleich von Arbeitsmarktschwankungen dienen und die Uebersicht über denselben fördern kann. Sie ist somit auch außerstande, auf dem Wege über die Arbeitsberichterstattung zuverlässige Grundlagen für die Arbeitsmarktpolitik zu liefern. Ganz abgesehen davon, ist — wie bereits erwähnt — bei der privaten Stellenvermittlung, trotz den gesetzlichen Bestimmungen, auch nicht immer die sozialpolitische Ausrichtung der Vermittlung garantiert. Es darf daher behauptet werden, daß die private Arbeitsvermittlung weder die arbeitsmarktpolitischen noch die sozialpolitischen Forderungen, die die heutigen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse von einem Arbeitsnachweis erheischen, in befriedigender Weise erfüllen kann. Die privaten Vermittlungsstellen können daher höchstens als eine wertvolle Ergänzung einer andern Institution dienen, welche die Fehler, Lücken und Grenzen der privaten Arbeitsnachweise durch eine unentgeltliche und neutrale Vermittlung, die sämtliche Berufe umfaßt, zu beheben versucht. Diese Institution finden wir in Basel im öffentlichen Arbeitsnachweis verkörpert.

§ 2. Die öffentliche Arbeitsvermittlung.

Indem der Kanton Basel-Stadt 1890 den öffentlichen Arbeitsnachweis errichtete, schaffte er als erster Kanton der Schweiz einen amtlichen Arbeitsnachweis auf rein staatlicher Basis.² Dieser bezweckte von Anfang an die Mängel der privaten Arbeitsnachweise zu beheben und die Stellenvermittlung auf eine wesentlich breitere Basis zu stellen. Die rasch einsetzende und in den darauf folgenden Jahren stark ansteigende Vermittlungsfrequenz betätigte denn auch die Notwendigkeit der öffentlichen Einrichtung und ließ deren Förderung und Erhaltung als erforderlich erscheinen.

Es ist aber klar, daß das öffentliche Arbeitsnachweissbureau zunächst nicht alle ihm obliegenden Aufgaben zu lösen vermochte. So läßt z. B. die in den ersten Jahren der Tätigkeit verzeichnete Frequenz vermuten, daß die öffentliche Arbeitsvermittlung noch keineswegs einen umfassenden Ueberblick über den gesamten Arbeitsmarkt gewährleistete.

Die Gebühren, die bis 1903 erhoben wurden, drängten den sozialen Charakter des öffentlichen Arbeitsnachweises vorläufig noch in den Hintergrund und trugen nicht unwesentlich zu einer Stagnation in der Frequenz bei. Letzteres wird vor allem dadurch bestätigt, daß mit der Einführung der Gebührenfreiheit ein erfreulicher Aufschwung der Vermittlungstätigkeit einzusetzen begann. Einer steigenden amtlichen Vermittlungszahl stand in der Folge eine stark zurückgehende private Nachweisung gegenüber. Es rechtfertigt sich somit die Annahme, daß

¹ 1920: 12 % (Minimum).

1936: 35,2 % (Maximum).

² H. Hedtstück: a.a.O., S. 40.

es unserem öffentlichen Arbeitsnachweis in vermehrtem Maße gelang, dem unlauteren Wettbewerb verschiedener privater Stellungsvermittlungsbureaux entgegenzuwirken, die Vermittlungstätigkeit auf eine wesentlich breitere Basis zu stellen und die sozialpolitische Seite der Arbeitsvermittlung mit besonderem Nachdruck zu unterstreichen.

Organisation. Dem öffentlichen Arbeitsnachweisbureau, nunmehr »Kantonales Arbeitsamt« genannt, ist unter der Aufsicht des Departements des Innern die Behandlung aller Fragen übertragen, die mit der Arbeitsvermittlung, dem Arbeitsmarkt im allgemeinen und der Arbeitslosenversicherung im Zusammenhang stehen. Die Geschäftsführung ist einem Verwalter anvertraut, dem die erforderlichen Beamten und Angestellten unterstellt sind. Das 1932 neu erstellte Kantonale Arbeitsamt erlaubte die einzelnen Abteilungen des öffentlichen Arbeitsnachweises im gleichen Gebäude unterzubringen und ihm selbst die Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung anzugliedern. Die Vermittlung der ungelernten männlichen Jugend wurde 1932 vom allgemeinen Arbeitsnachweis getrennt und einem besondern Beamten der Berufsberatung unterstellt. Das neu errichtete Arbeitsamt hat durch die räumliche Zusammenfassung der einzelnen Abteilungen die Zusammenarbeit zwischen diesen sehr wesentlich erleichtert und damit die unerläßliche Grundlage für eine technisch und organisatorisch möglichst koordinierte, einheitliche und vollkommene Vermittlungstätigkeit geliefert.

Hauptaufgabe. Die Hauptaufgabe des Kantonalen Arbeitsamtes stellt die Stellenvermittlung, d. h. die Förderung des Ausgleichs von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt dar.¹ Diese muß gemäß Bundesrecht unentgeltlich und unparteiisch betrieben werden und grundsätzlich alle Berufe für beide Geschlechter umfassen.² Die Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Arbeitsamt zeigt das Bestreben, »... die Vermittlungstätigkeit auf das Gebiet der Schweiz auszudehnen und damit dem Ausgleich auf dem Arbeitsmarkt des ganzen Landes zu dienen.«³ Bei der Vermittlung sind in erster Linie wirtschaftliche Erwägungen maßgebend. Da aber der öffentliche Arbeitsnachweis nicht nur eine wirtschaftliche, sondern auch eine soziale Funktion zu erfüllen hat, dürfen volkswirtschaftliche Interessen allein nicht immer ausschlaggebend sein.⁴ Es sind vielmehr auch soziale Momente, wie Dauer der Arbeitslosigkeit, Alter, Familienverhältnisse und Bedürftigkeit zu berücksichtigen, ohne daß aber der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit preisgegeben werden darf.⁵ Dieser ist stets dann erfüllt, wenn es gelingt, die nach Anforderungen und Fähigkeiten am besten passenden Angebote von Arbeit und Arbeitskraft zusammenzuführen. So stellten sich denn auch unsere Behörden auf den Standpunkt: »Jede

¹ E. Burckhardt: «Aufgaben des Kantonalen Arbeitsamtes» Nat. Ztg. 4. März 1927.

² A. Jobin: «Arbeitsnachweis», HdSV, Bd. I, S. 89.

³ E. Burckhardt: a. a. O.

⁴ Diese Mitteilung verdanke ich einer mündlichen Unterredung mit dem Vorsteher des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt, Dr. E. Burckhardt.

⁵ A. Jobin: a. a. O., S. 89.

Fehlvermittlung und jede nicht rechtzeitige Vermittlung bedeutet volkswirtschaftlich in mannigfacher Weise eine Schädigung.«¹

Wir sehen somit, daß es nicht angeht, die Bedeutung des öffentlichen Arbeitsnachweises nur an der Zahl der getätigten Vermittlungen zu messen. Sein Erfolg und seine arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit hängen vielmehr auch davon ab, daß es gelingt, jeder Arbeiter- und Arbeitsnachfrage ein qualitativ entsprechendes Angebot gegenüberzustellen. Dabei ist aber auch volkswirtschaftlich relevant, daß der Zeitraum, der immer verstreicht, bis Angebot und Nachfrage zusammengeführt sind, auf ein Minimum reduziert wird.

Vermittlungstätigkeit. Einen Ueberblick über die gesamte Stellenvermittlung des öffentlichen Arbeitsnachweises (Männer- und Frauenabteilung) vermag uns nachstehende Statistik zu geben:²

Jahresgruppen	Offene Stellen		Stellensuchende		Vermittlungen	
	im ganzen	Männeranteil in %	im ganzen	Männeranteil in %	im ganzen	Männeranteil in %
M 1904/10	13 955	60,5	25 519	82,2	11 388	81,6
1911/20	19 434	62,1	29 017	77,7	15 927	81,9
1921/30	19 679	54,8	39 797	68,8	14 139	71,9
1931/38	18 140	58,9	84 919	77,8	13 316	73,4

Die relative Bedeutung des öffentlichen Arbeitsnachweises kommt aber erst zum Ausdruck, wenn sein Anteil an der gesamten städtischen Stellenvermittlung in Betracht gezogen wird. Dieser schwankte in der Zeitspanne von 1911 bis 1938 zwischen 64,8 % (1936) und 88,0 % (1920), woraus klar ersichtlich wird, daß der Erfolg der Arbeitsvermittlung und der damit verbundenen Aufgaben mit dem öffentlichen Arbeitsnachweis steht und fällt.

Wir haben oben kurz angedeutet, daß unser öffentliches Arbeitsnachweisbureau bestrebt ist, die Vermittlungstätigkeit auf das ganze Gebiet der Eidgenossenschaft auszudehnen. Trotz diesen Bestrebungen stellen wir nun aber fest, daß es sich bei der Vermittlung in erster Linie um »Nahvermittlung« handelt, d. h. »hier oder in Vorortgemeinden wohnende Arbeitnehmer werden an hier niedergelassene Arbeitgeber vermittelt«.³ Unsere Behauptung wird durch nachstehende Statistik bestätigt:⁴

Offene Stellen (in %)

Jahre	Männer		Frauen		Männer/Frauen	
	Basel	Auswärts	Basel	Auswärts	Basel	Auswärts
1921/25	90,3	9,7	92,7	7,3	91,5	8,5
1926/30	93,5	6,5	92,0	8,0	92,9	7,1
1931/35	93,7	6,3	91,4	8,6	92,9	7,1
1936/40	95,4	4,6	93,0	7,0	94,2	5,8

¹ E. Burckhardt: «Basels Kantonales Arbeitsamt», Nat. Ztg. 13. Mai 1931.

² Graphisch-Statistisches Handbuch des Kantons Basel-Stadt, 3. Heft, wirtschaftliche Verhältnisse S. 64.

³ E. Burckhardt: a. a. O.

⁴ Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt 1940, S. 159.

Vermittlungen (in %)

Jahre	Männer		Frauen		Männer/Frauen	
	Basel	Auswärts	Basel	Auswärts	Basel	Auswärts
1921/25	92,5	7,5	97,2	2,8	94,5	5,5
1926/30	94,8	5,2	94,6	5,4	94,7	5,3
1931/35	95,2	4,8	94,7	5,3	95,2	4,8
1936/40	96,1	3,9	95,2	4,8	95,7	4,3

Wir sehen somit, daß nur ein bescheidener Teil der offenen Stellen sich außerhalb unseres Kantons befindet und ein relativ geringer Prozentsatz der Arbeitnehmer nach auswärts in Arbeit vermittelt werden kann. Unser Arbeitsnachweis bezweckt daher in erster Linie die Uebersicht über den städtischen Arbeitsmarkt zu fördern und die Vermittlungstätigkeit auf denselben zu beschränken.

Ein weiterer, wesentlicher Vorteil des öffentlichen Arbeitsnachweises liegt darin begründet, daß er, im Gegensatz zu den privaten Stellenvermittlungsbureaux, bei seiner Vermittlungstätigkeit sämtliche Berufe zu erfassen trachtet. Folgende Tabelle ist geeignet, uns hievon ein Bild zu vermitteln:

Männerabteilung (Vermittlungen)¹

	M 1921/30		M 1931/38	
	Im ganzen	Anteil	Im ganzen	Anteil
1. Baugewerbe	2 739	29,4	2 173	22,3
2. Holzbearbeitung	554	5,9	329	3,4
3. Metallbearbeitung	579	6,2	622	6,4
4. Bekleidung/Ausr.	305	3,3	392	4,0
5. Lebens- u. Genußmittel	51	0,5	31	0,3
6. Graphisches Gewerbe	29	0,3	39	0,4
7. Hotelwesen	74	0,8	18	0,2
8. Handel	128	1,4	365	3,8
9. Verkehrsdienst	47	0,5	49	0,5
10. Andere Berufe	39	0,4	70	0,7
Zusammen Berufsarbeiter	4 545	48,7	4 088	42,0
11. Landwirtschaft	350	3,7	207	2,1
12. Ungelernte	4 440	47,6	5 431	55,9
	<u>9 335</u>	<u>100,0</u>	<u>9 726</u>	<u>100,0</u>

¹ Graphisch-Statistisches Handbuch des Kantons Basel-Stadt, 3. Heft, wirtschaftliche Verhältnisse, S. 64.

Frauenabteilung (Vermittlungen)¹

	M 1921/30		M 1931/38	
	Im ganzen	Anteil	Im ganzen	Anteil
1. Hotelwesen	402	8,4	109	3,0
2. Gewerbe- u. Fabrikarb.	1 283	26,7	1 289	35,9
3. Bureau- u. Ladenpersonal	216	4,5	221	6,2
4. Häusliche Berufe	1 077	22,4	744	20,7
5. Andere Berufe	15	0,3	8	0,2
6. Hilfsarb. u. Ungelernte	1 811	37,7	1 219	34,0
	4 804	100,0	3 590	100,0

Arbeitsmarktberichterstattung. Die Tatsache, daß der öffentliche Arbeitsnachweis den überwiegenden Anteil an der gesamten Stellenvermittlung hat und seine Tätigkeit grundsätzlich sämtliche Berufe umfaßt, rechtfertigt die Annahme, daß in der Tat nur er imstande ist, einen umfassenden und zuverlässigen Ueberblick über die städtische Arbeitsmarktlage zu gewährleisten. Dank dieser Eigenschaft ist er nicht nur in der Lage, auf dem Wege über die Arbeitsvermittlung wesentlich zum Ausgleich von Arbeitsmarktfuktuationen beizutragen, sondern seine statistischen Erhebungen sind auch geeignet, wertvolle Unterlagen für eine gut ausgerichtete, wirksame Arbeitsmarktpolitik zu liefern. Durch den öffentlichen Arbeitsnachweis werden am besten Art und Umfang sowohl der Arbeitslosigkeit als auch der offenen Stellen ermittelt, und erst auf dieser soliden Grundlage lassen sich die erforderlichen Maßnahmen zwecks Behebung des Arbeitermangels oder der Arbeitslosigkeit ergreifen. Wenn auch in der Statistik des öffentlichen Arbeitsnachweises unvermeidliche Fehlerquellen enthalten sind, so darf doch nicht mit F. Ehrsam gefolgert werden: »Diese Mängel verfälschen nicht nur das Bild der augenblicklichen Marktlage, sondern auch deren Entwicklung.«² Gerade in Basel hat sich nämlich gezeigt, daß ein gut ausgebautes Arbeitsnachweiswesen zuverlässige Unterlagen für die Arbeitsmarktpolitik zu liefern vermag. So hat denn auch der Basler Arbeitsrappén seiner Arbeitsbeschaffungspolitik statistische Erhebungen des Kantonalen Arbeitsamtes zugrunde gelegt, welche einen bestimmenden Einfluß auf Art und Umfang der durchgeführten Maßnahmen ausübten.³

Nebenaufgaben. Schon die Grundsätze, welche bei der Vermittlung maßgebend sind, lassen vermuten, daß sich die Tätigkeit des öffentlichen Arbeitsnachweises keineswegs nur auf die Stellenvermittlung

¹ Graphisch-Statistisches Handbuch des Kantons Basel-Stadt, 3. Heft, wirtschaftliche Verhältnisse, S. 64.

² F. Ehrsam: «Die Saisonschwankungen in der schweizerischen Volkswirtschaft». Diss. Zürich 1948, S. 188 f.

³ E. Salin: «Wege und Ziele der Arbeitsbeschaffung im Kanton Basel-Stadt». S. 39.

beschränken kann. Aus einer wirtschaftlich und sozial möglichst vollkommenen Arbeitsvermittlung erwachsen eine Vielzahl von Nebenaufgaben, die im Interesse der erforderlichen Koordination der einzelnen Maßnahmen vom Arbeitsnachweis selbst erledigt werden müssen. So hat denn auch das öffentliche Arbeitsnachweissbureau seit dem ersten Weltkrieg bei der Durchführung fremdenpolizeilicher Vorschriften mitzuwirken. Den Grenzgängern, d. h. jenen Ausländern, die ihren Wohnsitz im Ausland beibehalten aber täglich nach Basel zur Arbeit kommen, erteilt das öffentliche Arbeitsnachweissbureau die Arbeitsbewilligung. Dies hat zur Folge, daß die betreffenden Bewilligungen von der jeweiligen Arbeitsmarktlage abhängig gemacht werden.

Beabsichtigt der Ausländer in Basel den Wohnsitz zu nehmen, so hat das Arbeitsnachweissbureau in jedem einzelnen Falle einen entsprechenden Antrag an die Fremdenpolizei zu stellen, der in der Regel für den Entscheid derselben maßgebend ist. Wenn wir feststellen, daß z. B. im Jahre 1936 das öffentliche Arbeitsnachweissbureau sich zu 6 210 Einreise- und Aufenthaltsgesuchen und 251 Rekursen zu äußern hatte, so dürfte ohne weiteres einleuchten, daß diese Anträge von größter arbeitsmarktpolitischen Bedeutung sind. Auf jeden Fall darf auf Grund obiger Feststellungen behauptet werden, daß in Bezug auf die nach arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten ausgerichtete Behandlung der »Ausländerfrage« das öffentliche Arbeitsnachweissbureau Träger der Arbeitsmarktpolitik ist.

Im Bestreben, bei der Ausübung der Vermittlungstätigkeit nicht nur der quantitativen, sondern auch der qualitativen Struktur der Arbeitsnachfrage ein entsprechendes Angebot gegenüberzustellen, drängte sich oft das Problem der Weiterbildung und Umschulung auf. Die Kurse, welche in Basel vorgenommen wurden, um das vorhandene Arbeitsangebot quantitativ wie qualitativ den Bedürfnissen der Wirtschaft anzupassen, wurden im Prinzip vom öffentlichen Arbeitsnachweis selber durchgeführt. Zu diesem Zweck besaß er auch eine eigene Werkstatt und einen eigenen Werkstattleiter.

Da sich die Vermittlungstätigkeit des öffentlichen Arbeitsnachweisses nicht nur auf die »Nahvermittlung« beschränkt, sondern auch außerhalb des Kantonsgebietes gelegene Arbeitgelegenheiten zu erfassen trachtet, stellt sich vielfach das Problem der örtlichen Versetzung von Arbeitnehmern. Es ist wiederum Aufgabe des Arbeitsnachweises, abzuklären, wer für die Versetzung in Frage kommt oder nicht und sie nötigenfalls durch Entzug der Arbeitslosenversicherungsleistung zu erzwingen. Dem Arbeitsnachweissbureau steht auch der Entscheid darüber zu, ob die Versetzung finanziell durch die Uebernahme eines Teils der Versetzungskosten erleichtert werden soll.

Man hat verschiedentlich den Arbeitsnachweis als das »Sicherheitsventil für die Arbeitslosenversicherung«¹ bezeichnet. Damit wollte man hervorheben, daß das reibungslose Funktionieren der Arbeitslosenversicherung weitgehend von einer engen Zusammenarbeit mit dem

¹ K. Bartholdi: a. a. O., S. 25.

öffentlichen Arbeitsnachweis abhängig ist. Auch in Basel hat das öffentliche Arbeitsvermittlungsbureau bei der Arbeitslosenversicherung in maßgebender Weise mitzuwirken. Und zwar einmal in der Weise, daß es jedem Arbeitslosen durch Anbringung eines Stempels in der sogenannten Stempelkarte bescheinigt, daß die Zuweisung von Arbeit nicht möglich war. Verweigert ein Arbeitsloser eine Stelle anzutreten, die nach der Auffassung des Arbeitsnachweises als angemessen zu betrachten ist, so wird hievon die Verwaltung der Arbeitslosenkasse und die Leitung des Kantonalen Arbeitsamtes in Kenntnis gesetzt.

Der sogenannten »Kontrollabteilung« des Kantonalen Arbeitsamtes obliegt die Aufgabe, an Hand der von den Arbeitgebern eingeforderten Beschäftigtenverzeichnisse, festzustellen, ob jeder Versicherungspflichtige tatsächlich auch bei der staatlichen Arbeitslosenkasse oder bei einer privaten Arbeitslosenkasse versichert ist. Ihr ist auch die Ueberprüfung der Subventionseingaben der staatlichen und privaten Arbeitslosenkassen übertragen. Schließlich hat die Kontrollabteilung den Arbeitgeberbeitrag für die Arbeitslosenversicherung festzusetzen und einzuziehen.¹

Obige Ausführungen dürften gezeigt haben, daß die Arbeitsvermittlung wohl im Mittelpunkt des öffentlichen Arbeitsnachweises steht, jedoch nicht der einzige Aufgabenkreis desselben darstellt. Aus der Vermittlungstätigkeit erwachsen vielmehr eine Vielzahl von Nebenaufgaben, die nur durch das Arbeitsnachweissbureau selbst oder in engster Zusammenarbeit mit demselben einer glücklichen Lösung entgegengeführt werden können. So ist denn auch die Arbeit des öffentlichen Bureaus eine vielseitige. Bei der Beurteilung seiner arbeitsmarktpolitischen Tragweite müssen wir uns stets die Tatsache vor Augen halten, daß es »nur Arbeit vermitteln, nie Arbeit schaffen« kann.² Mit andern Worten: »Der Arbeitsnachweis findet seine Grenzen einerseits in einem Mangel an Arbeitskräften und andererseits in einem solchen an Arbeitsplätzen.«³

Trotz der relativ engen Schranken, die seiner Tätigkeit gezogen sind, so darf doch behauptet werden, daß der Arbeitsnachweis eine Grundmaßnahme unserer städtischen Arbeitsmarktpolitik darstellt, auf die in der Gegenwart wie in der Zukunft nicht mehr verzichtet werden kann. Der Förderung und Erhaltung des öffentlichen Arbeitsnachweises ist demnach weiterhin größte Bedeutung beizumessen.

¹ E. Burckhardt: »Basels Kantonales Arbeitsamt«, Nat. Ztg., 13. Mai 1931.

² K. Kumpmann: »Die neuere Entwicklung der sozialen Frage«, Tübingen 1919, S. 55.

³ H. Winkler: a. a. O., S. 22.

2. Kapitel

Förderung der Marktvoraussicht

Im Laufe unserer Untersuchung werden wir wiederholt zur Feststellung gelangen, daß die vorhandene Arbeitslosigkeit nicht nur auf einen Mangel an Arbeitsgelegenheiten, sondern auch darauf zurückzuführen ist, daß der qualitativen Struktur des Arbeitsangebots keine entsprechende Nachfrage gegenübersteht. Diese Tatache findet in der Regel in der »Ueberfremdung« oder in der paradoxen Erscheinung ihren Niederschlag, daß gleichzeitig Arbeitermangel und Arbeitsmangel nebeneinander bestehen. »Nach der klassischen Auffassung vom Wirtschaftsablauf trägt in der Tat jede Tendenz zur Berufsüberfüllung den Keim zur selbständigen Korrektur in sich: Es kann hier unmöglich zu einer Uebersetzung als Dauererscheinung kommen.«¹ Obwohl nicht bestritten werden kann, daß auf lange Sicht die Regulierungsfunktion der Löhne sich auch in der Besetzung der Berufe auswirkt, indem sie die Berufswahl mitbeeinflussen, bei knapper Besetzung anlocken, bei Ueberfüllung abschrecken,² so scheint doch auf Grund der Erfahrung festzustehen, daß die selbsttätigen Marktkräfte allein keine beruflich optimale Verteilung der vorhandenen Arbeitskräfte zu garantieren vermögen.

Infolge des Versagens der natürlichen Ausgleichskräfte ist daher ein öffentliches Eingreifen geboten. Diese öffentliche Intervention darf sich keineswegs nur auf die berufliche Weiterbildung oder Umschulung beschränken; denn diese kann — wie wir noch sehen werden — nur in ganz bescheidenem Umfange zur qualitativen Angleichung von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt beitragen.

Soll das Uebel im Keime erstickt werden, so muß sich das öffentliche Eingreifen schon bei der Berufswahl geltend machen, denn, obwohl das Bestehen von Berufsüberfüllungen und Mangelberufen durchaus nicht immer auf eine Berufsdesorientierung zurückgeführt werden kann, so darf doch kein Zweifel darüber bestehen, daß ein nicht geringer Teil der Arbeitslosigkeit in einer falschen Berufswahl bzw. Berufsorientierung wurzelt.³

Eine gut ausgebaute Arbeitsmarktpolitik kann somit einer Institution nicht entbehren, die es sich zum Ziel setzt, im Rahmen des Möglichen die Berufswahl und damit dem Berufsnachwuchs dahin zu beeinflussen, daß er in qualitativer wie quantitativer Hinsicht den gegenwärtigen und vor allem den zukünftigen Bedürfnissen der Wirtschaft entspricht. In einer Zeit, »... in der für die Masse der Bevölkerung der Begriff des Berufes mehr oder weniger inhaltlos geworden ist«⁴ und in der bei Eltern und Jugendlichen unbegründete Ab- oder Zuneigung gegenüber diesem oder jenem Berufe bestehen, ist eine plan-

¹ E. Küng: »Berufsüberfüllung und Bewilligungspflicht«, Zeitschr. f. Stat. u. Volkswirtschaft, 1944, S. 20.

² H. v. Stackelberg: a. a. O., S. 286.

³ Hans Winkler: a. a. O., S. 30 f.

⁴ G. Albrecht: »Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung«, in HdV., 4. Auflage, S. 34.

mäßige Berufsnachwuchsregelung von eminenter Bedeutung. Sie ist es aber auch deshalb, weil infolge der verfeinerten betrieblichen und gesellschaftlichen Arbeitsteilung der Berufsanwärter gar nicht mehr in der Lage ist, die gegebenen Berufsmöglichkeiten zu überblicken und nach ihren Qualitäten und Aussichten zu beurteilen.

§ 1. Die Berufsberatung.

Die Berufsberatung in Basel, welche im Jahre 1907 von der Pestalozzi-Gesellschaft ins Leben gerufen wurde und seit 1932 sinngemäß dem Kantonalen Arbeitsamt angegliedert ist, erblickt ihre Aufgabe darin, Neigung und Eignung der Berufsanwärter gründlich abzuklären, die wirtschaftlichen Verhältnisse in den verschiedenen Berufen zu prüfen und gestützt auf die dabei ermittelten Ergebnisse die Berufswahl zu beeinflussen. Da nun aber in Tat und Wahrheit Eltern und Jugendliche nur zur Beratungsstelle kommen, um für einen bestimmten Beruf eine Lehrstelle zu finden,¹ bedeutet die Berufsberatung im Grunde genommen »...eine Ueberprüfung der getroffenen Berufswahl und eine bezügliche Orientierung der Eltern hinsichtlich der Eigenart des Berufes, der Berufserfordernisse, der Lehrverhältnisse und der Berufsaussichten.«²

Berufsneigung. Die Tätigkeit der Berufsberatung besteht einmal darin, die Berufsneigung festzustellen und die Unkenntnis und falsche Einstellung den Berufen gegenüber durch sachliche Auskünfte zu beheben. Die unsicheren Zeitverhältnisse, durch die die Zwischenkriegszeit gekennzeichnet war, beeinflussten die Meinung der Eltern und der Jugend in denkbar ungünstigstem Sinne. Gewissen Berufen wurde ein völlig unberechtigtes Mißtrauen entgegengebracht, während andere aus mehr oder weniger irrationalen Erwägungen heraus gänzlich überschätzt wurden. So galt es bei den weiblichen Berufsanwärtern die grundlose Abneigung gegenüber den gewerblichen Berufen zu beseitigen.³ Demgegenüber mußte immer wieder vor einer Ueberschätzung des Verkäuferinnen- und Bureauberufes gewarnt werden,⁴ denn nur wenigen Arbeitsplätzen stand stets eine Vielzahl von Bewerberinnen gegenüber, welche sich in der Regel auch nicht über die erforderlichen Kenntnisse ausweisen konnte.

Auch bei den männlichen Berufen war sehr oft eine starke Diskrepanz zwischen Nachwuchsbedarf und Berufswünschen festzustellen. So überwiegen bei den Mechanikerberufen die Berufswünsche stets die Plazierungsmöglichkeiten,⁵ während für die kaufmännischen Berufe stets ein quantitativ und qualitativ gänzlich ungenügendes Angebot kennzeichnend war.⁶

¹ Jahresbericht der Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung 1924, S. 1.

² Derselbe 1922, S. 1.

³ Jahresbericht des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt 1939, S. 17.

⁴ Jahresbericht des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt 1937, S. 15.

⁵ Berufsberatungsstelle und Lehrstellenvermittlung Basel, Jahresbericht pro 1919, S. 6.

⁶ Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung Basel, 1925, S. 1. Vgl. auch Berichte 1926 bis 1930.

Aufgabe der Berufsberatung war es nun, die Berufswünsche entsprechend den Bedürfnissen der Wirtschaft zu lenken und zu korrigieren. Da bei der Berufswahl nicht allein der Wille des Berufsanwärters maßgebend ist, sondern der endgültige Entscheid in der Regel den Eltern zusteht, wurden neben Schulreferaten usw. auch sogenannte Elternabende durchgeführt. »Da immer wieder die Feststellung gemacht werden mußte, daß der grösste Teil der Ratsuchenden entweder gar keine oder nur eine sehr unvollständige Vorstellung von dem zu wählenden Beruf besaß,¹ erwiesen sich alle diese Bestrebungen, die dahin gingen, sachliche Auskünfte über Anforderungen und Aussichten der verschiedenen Berufe zu erteilen, stets als erforderlich und geeignet, einzelne Meinungen umzustimmen.² Es sei dabei allerdings davor gewarnt, die arbeitsmarktpolitische Bedeutung der Berufsberatung zu überschätzen. »...Die Mühseligkeit der Arbeit, die darin besteht, den Jungen mit seinen Eltern von seinem Berufswunsch abzubringen und für einen andern Berufsgedanken zu erwärmen«³ und die Tatsache, daß die »wilde« Berufswahl immer noch gedeiht, rechtfertigen die Annahme, daß es nur in ganz wenigen Fällen möglich war, mit Hilfe der Berufsberatung die Berufswahl maßgebend zu beeinflussen.

Berufseignung. Die Aufgabe der Berufsnachwuchsregelung darf sich nicht darin erschöpfen, einen den Bedürfnissen der Wirtschaft in quantitativer Hinsicht entsprechenden Berufsnachwuchs heranzuziehen, sondern sie muß auch dafür sorgen, daß der Arbeitsnachfrage ein qualitativ entsprechendes Angebot zugeführt werden kann. In einer Zeit, in der in fast allen Berufen lediglich qualitativer Nachwuchsbedarf herrscht,⁴ muß die Feststellung der körperlichen, geistigen und seelischen Eigenschaften ein eminent wichtiges Tätigkeitsgebiet der Berufsberatung darstellen. Denn neben Berufswunsch und Berufsaussichten ist die Berufseignung für die zu treffende Wahl von entscheidender Bedeutung. In Basel war es durch die Einholung von »schulpsychologischen« und »schulärztlichen« Gutachten sowie durch die Vornahme von Begabungs- und Eignungsprüfungen weitgehend möglich, ein zuverlässiges Bild von den Fähigkeiten der einzelnen Berufsanwärter zu gewinnen. Dabei stellte sich immer wieder heraus, daß vielfach eine gähnende Kluft zwischen Berufswunsch einerseits und Berufseignung andererseits besteht. Ersterer ging sehr oft über das Niveau des Berufsanwärters hinaus, so daß die Beratungsstelle wiederholt feststellen mußte, daß Knaben und Mädchen in Berufe drängen, wofür sie nicht die nötigen Fähigkeiten besitzen.⁵ »Darin ist offenbar ein Zeichen der Zeit zu erblicken, mehr scheinen zu wollen als man ist.«⁶ Dort wo es möglich war, durch Schulungskurse die Ver-

¹ Jahresbericht des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt 1942, S. 19.

² Derselbe 1934, S. 10.

³ Derselbe 1932, S. 8.

⁴ Berufsberatung, Lehrstellen- und Jugendlichenvermittlung 1933, S. 5.

⁵ Jahresbericht des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt 1933, S. 11.

⁶ Derselbe 1933, S. 11.

mittlungsfähigkeit der Berufsanwärter zu erhöhen, wurden von der Berufsberatung Einführungs- und Fortbildungskurse sowie An- und Umlernkurse organisiert.¹

Wenn man weiß, daß in der Zwischenkriegszeit sozusagen in sämtlichen Berufen das Nachwuchsproblem nicht eine Quantitäts-, sondern vielmehr eine Qualitätsfrage darstellte, so ist durchaus verständlich, daß von der Berufsberatung ganz besonderes Gewicht auf die Feststellung und Förderung der Berufseignung gelegt wurde.

Berufsaussichten. Die Berufswahl hängt aber nicht nur von der Berufsneigung und der Berufseignung, sondern vor allem und hauptsächlich von den Berufsaussichten ab. Es ist an und für sich schicksalhaft, feststellen zu müssen, daß über die Berufsorientierung letzten Endes der Nachwuchs bedarf entscheidet, der in der Regel mit Verdienstmöglichkeiten identisch ist. Ist man sich der Tatsache inne, daß für die große Masse der Bevölkerung die Berufstätigkeit die einzige Erwerbsquelle darstellt, so rechtfertigt sich die Annahme, daß ein Beruf, der den Lebensunterhalt gegenwärtig oder in naher Zukunft nicht garantiert, bei der Berufswahl zum vornherein außer Betracht fällt. Es ist nun einmal so: Die Bedürfnisse der Wirtschaft d. h. die Verdienstmöglichkeiten richten sich nicht nach Berufswunsch und Berufseignung, sondern diese haben sich vielmehr der Wirtschaft anzupassen. Aus diesem Grund kann mancher durch eine vielversprechende Berufseignung legitimer Berufswunsch nicht berücksichtigt werden, weil die erforderlichen Berufsaussichten nicht vorhanden sind. Wir dürfen demnach behaupten, daß die Feststellung der gegenwärtigen und vor allem der zukünftigen Bedürfnisse der Wirtschaft ein eminent wichtiges Tätigkeitsgebiet der Berufsberatung darstellt. Wir halten es sogar für so wichtig, daß wir in der »Förderung der Marktvoraussicht« die Hauptaufgabe der Berufsberatung erblicken. Auf jeden Fall möchten wir mit Nachdruck unterstreichen, daß die Berufsberatung umso vollkommener und wirkungsvoller ist, je mehr es ihr gelingt, die künftigen Berufsmöglichkeiten zu überblicken und bei ihren Auskünften und Ratschlägen zu berücksichtigen. Wir sehen somit, daß die Berufsberatung im Grunde genommen eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme auf lange Sicht darstellt und daher nicht geeignet ist, einen augenblicklichen Arbeiter- oder Beschäftigungsmangel so rasch als möglich zu beheben.

Dem Nachwuchsproblem hat die Berufsberatung in Basel stets größte Aufmerksamkeit geschenkt. Mit Berufsverbänden fanden von Zeit zu Zeit Verhandlungen in der Nachwuchsfrage statt, wodurch es weitgehend möglich wurde, eine gewisse Marktvoraussicht zu erlangen. Es ist klar, daß in unserm »anarchischen Wirtschaftssystem«² ein solcher Blick in die Zukunft mit großen Risiken verbunden ist, so daß erhoffte und tatsächliche Entwicklung sehr oft gegenläufig sich zueinander verhalten können. Es blieben somit auch unserer Berufsbera-

¹ Vgl. Förderung der beruflichen Mobilität der Arbeitskraft.

² W. Röpke: »Die Lehre von der Wirtschaft«, Zürich 1946, S. 18.

tung hinsichtlich der Nachwuchsfrage keine Fehler erspart, was sich aber auch in Zukunft nicht vermeiden läßt, solange unsere Wirtschaftsordnung durch freie Unternehmerinitiative und freie Konsumwahl gekennzeichnet ist. Indessen darf mit Sicherheit behauptet werden, daß die Berufsberatung in Basel im Rahmen des Möglichen alles unternommen hat, um den Nachwuchs entsprechend den Berufsaussichten auszurichten. So hat der Berufsberater immer wieder mit Recht darauf hingewiesen, daß Lehrlingsbedarf nicht mit Nachwuchsbedarf verwechselt werden darf, worin deutlich die Berücksichtigung der zukünftigen Arbeitsmarktentwicklung zum Ausdruck kommt.

Ferner wurde stets bei der Ermittlung der Berufsaussichten nicht nur der örtliche, sondern vielmehr der ganze schweizerische Arbeitsmarkt in Betracht gezogen.¹ Die Beratungsstelle war somit bestrebt, nicht nur die Nachwuchsbedürfnisse Basels, sondern der ganzen Eidgenossenschaft zu berücksichtigen.

Es ist außerordentlich schwierig, von der arbeitsmarktpolitischen Bedeutung der Berufsberatung ein zuverlässiges Bild zu gewinnen. Die freie Berufswahl, die in unserem Rechtsstaate verfassungsmäßig garantiert ist, bewirkt, daß nur ein relativ kleiner Teil der Berufsanwärter die Beratungsstelle benützen oder ihre Ratschläge befolgen. Wenn wir uns jedoch vergegenwärtigen, daß z. B. im Jahre 1929 die Berufsberatung sich mit insgesamt 1306 Fällen auseinanderzusetzen hatte, so dürfte schon allein hieraus ersichtlich sein, daß die Erhaltung und Förderung dieser Institution vonnöten ist. Bei der Beurteilung der arbeitsmarktpolitischen Tragweite der Berufsberatung müssen wir uns ferner die Tatsache vor Augen halten, daß sie wie die Arbeitsvermittlung keine Arbeit schaffen kann. Trotz den relativ engen Schranken, die ihrer Tätigkeit dadurch gezogen sind, darf mit A. Liechti gesagt werden: »... aber sie erreicht es doch, daß die noch vorhandenen Berufsmöglichkeiten heute etwas besser ausgenützt, 'bewirtschaftet' werden als früher, was sowohl den Individuen wie der Gesamtheit zugute kommt.«²

a) Lehrstellenvermittlung.

Die Lehrstellenvermittlung, die einen integrierenden Bestandteil der Berufsberatung darstellt, ist in Basel ebenfalls seit dem Jahre 1932 dem Kantonalen Arbeitsamt angegliedert. Durch die Lehrstellenvermittlung erhält die Berufsberatung ihre Krönung. Es ist ferner anzunehmen, daß auf Grund der verfügbaren Lehrstellen, wenn nicht ausschließlich, so doch weitgehend auf die Lage des Arbeitsmarktes und seiner Entwicklungstendenzen geschlossen werden kann. Mit andern Worten: Art und Umfang der offenen Lehrstellen erlauben dem Berufsberater die quantitativen und qualitativen Bedürfnisse der Wirtschaft festzustellen und somit einer der wichtigsten Unterlagen

¹ Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung Basel, Jahresbericht pro 1932, S. 4 f.

² A. Liechti: «Probleme des Berufs, der Berufswahl und der Berufsberatung, dargestellt unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse des Kantons Zürich». Zürich 1932, S. 207.

für die Berufsberatung zu liefern. Die gleichen Vorteile, mit denen die Arbeitsvermittlung verbunden ist, zeichnen auch die Lehrstellenvermittlung aus. Auch sie hilft die Marktmacht des einzelnen zu festigen und zu stärken, die Marktübersicht zu erleichtern und die nach Anforderungen und Fähigkeiten am besten entsprechenden Angebote von Arbeit und Arbeitskraft zusammenzuführen. Ueber die Tätigkeit der Lehrstellenvermittlung in Basel orientieren uns folgende Zahlen:

Lehrstellenvermittlung¹

Jahr	Männer		Frauen
	Offene Stellen	Plazierungen	Plazierungen
1932	531	276	325
1933	457	265	352
1934	479	253	311
1935	386	252	323
1936	278	190	334
1937	352	230	291
1938	322	209	345
1939	337	212	303

Die Bereitstellung der erforderlichen Lehrstellen stieß insofern auf zusätzliche Schwierigkeiten, als sich eine stattliche Anzahl von Unternehmern dagegen sperrte, einen inländischen Nachwuchs heranzubilden.² Unsere maßgebenden Instanzen machten wiederholt auf diese Gefahr aufmerksam und ließen die in Frage stehenden Unternehmer wissen, sie müßten damit rechnen, daß ihnen die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte auch dann verweigert werde, wenn keine geeignete inländische Berufsarbeiter vorhanden seien.³ Das geforderte Verhalten der Unternehmer wurde vielfach als eine nationale Pflicht bezeichnet.⁴

b) Jugendlichenvermittlung.

Die Jugendlichenvermittlung, d. h. die Vermittlung von ungelernten männlichen Jugendlichen ist seit 1932 vom allgemeinen Arbeitsnachweis getrennt und einem besonderen Beamten der Berufsberatung unterstellt. »Die Vermittlung Jugendlicher ist vor allem darum verselbständigt, weil hier mehr als in der übrigen Arbeitsvermittlung das erzieherische Moment von Bedeutung ist.«⁵ Indem sich diese Institution nicht nur mit der Platzierung befaßt, sondern sich der Jugendlichen auch jugend-pflegerisch annimmt, erfüllt sie nicht nur eine wirtschaftliche, sondern auch eine soziale Funktion. Die Vermittlungsfrequenz wird durch nachstehende Statistik illustriert:

¹ Vgl. Jahresberichte des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt 1932 ff.

² Hans Winkler: a. a. O., S. 34.

³ Jahresbericht des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt 1933, S. 9.

⁴ Hans Winkler: a. a. O., S. 34.

⁵ National-Zeitung Nr. 170, 14. April 1932.

Vermittlungen¹

Jahr	Privat	Notstandsarbeiten	Freiw. Arbeitsdienst	Total
1933	833	179	65	1 077
1934	803	52	257	1 112
1935	561	66	322	949
1936	505	222	358	1 085
1937	630	349	451	1 430
1938	608	175	447	1 230
1939	773	101	456	1 330

II. Abschnitt

Förderung der Mobilität der Arbeitskraft

In Zeiten wirtschaftlicher Prosperität wie Depression stoßen wir auf die widerspruchsvolle Erscheinung, daß gewisse Berufe oder auch bestimmte Gegenden eines staatlichen Gemeinwesens mit Arbeitskräften überfüllt sind, während andere gleichzeitig Arbeitermangel aufweisen. Richtet sich die Höhe der Löhne nach dem Wert des Grenzproduktes der Arbeit, so wird sich diese ökonomisch nicht legitime Verteilung der vorhandenen Arbeitskräfte in Lohnunterschieden niederschlagen. Die wirtschaftliche Funktion solcher Lohnbewegungen besteht darin, die Arbeit in jene Berufe und Orte zu lenken, wo ihre Entfaltung den größten Grenzertrag abwirft. Nach der Auffassung der klassischen Autoren soll auf dem freien Arbeitsmarkte ein Ausgleich der Grenzerträge unter dem Anreiz dieser Lohndifferenzen zustandekommen. In Tat und Wahrheit hat sich nun aber gezeigt, daß auch dem völlig freien Arbeitsmarkte Unvollkommenheiten immanent sind, welche bewirken, daß die Lohnveränderungen nur unvollkommene Korrekturbewegungen auszulösen vermögen. Mit diesem Hinweis negieren wir indessen keineswegs die regulative Kraft von Lohnbewegungen, sondern heben bloß deren ungenügende Durchschlagskraft hervor.

Die immanenten Unvollkommenheiten des Arbeitsmarktes, welche für das Versagen des automatischen Ausgleichsmechanismus verantwortlich sind, rühren vor allem von der unzureichenden beruflichen und räumlichen Mobilität der Arbeit her, die ihrerseits teils auf die ungenügende Marktübersicht, teils auf objektiv und subjektiv bedingte Reibungswiderstände zurückzuführen ist. In Anbetracht dieser Tatsache ist es falsch und wirklichkeitsfremd, anzunehmen, die weitgehende Unbeweglichkeit der Arbeitskraft sei das Resultat von Eingriffen in das freie Geschehen auf dem Arbeitsmarkte. Wenn es auch

¹ Vgl. Jahresberichte des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt 1933 ff.

zutritt, daß eine künstliche Lohnbeeinflussung auf den Grad der Immobilität einzuwirken vermag, so ist anderseits doch darauf hinzuweisen, daß die geringe berufliche und räumliche Versetzbarkeit der Arbeit ihrerseits zu einer unvollkommenen Lohnbildung führt. M. Jaccard hat diesen Sachverhalt treffend folgenderweise umschrieben: »En effet, l'immobilité de la main-d'œuvre engendre la rigidité du salaire et, d'autre part, la rigidité du salaire engendre l'immobilité de la main-d'œuvre.«¹

Im Folgenden wollen wir nun versuchen, alle Maßnahmen und Einrichtungen aufzuzeigen, welche in Basel die Beseitigung der verschiedenen Trägheitsmomente, auf denen die unzureichende Mobilität beruhte, bezweckten. Die Förderung der Marktübersicht und Marktvoraussicht, welche in diesem Zusammenhang ebenfalls von relevanter Bedeutung ist, haben wir im vorhergehenden Abschnitt ausführlich behandelt. Da die gesetzlichen, technischen und übrigen objektiven Hemmungsfaktoren gegenüber den subjektiven, d. h. psychologischen, eine untergeordnete Rolle spielen, wird der Erfolg einer Mobilitätsförderung vor allem davon abhängen, ob es gelingt, die letzteren, der Arbeitskraft innewohnenden Trägheitsmomente zu beseitigen. Wie wir aber noch sehen werden, kann in unserem Rechtsstaate eine übergeordnete Instanz nur indirekt auf diese psychologischen Faktoren einwirken. Es ist daher anzunehmen, daß der arbeitsmarktpolitische Erfolg einer nicht zwangsmäßigen Förderung der Mobilität nur von beschränkter Bedeutung sein wird.

1. Kapitel

Förderung der räumlichen Mobilität der Arbeitskraft

Bevor wir zu den Verhältnissen in Basel übergehen, erachten wir es als erforderlich, einige grundsätzliche Aussagen über die räumliche Mobilität der Arbeit anzubringen. Unter der Bezeichnung »Förderung der räumlichen Mobilität der Arbeitskraft« werden wir alle Maßnahmen zusammenfassen, welche die örtliche Versetzung von Arbeitnehmern zum Ziele haben. Der Ausgleich regionaler Schwankungen des Beschäftigungsgrades ist somit der Zweck aller solcher Bestrebungen. Schon auf Grund dieser flüchtigen Bemerkung geht hervor, daß dieses Ziel nur erreicht werden kann, wenn die Arbeitslosigkeit oder der Arbeitermangel nicht generellen Charakter annehmen, d. h. nicht alle Gegenden in gleich starkem Maße erfassen. Die Aussichten auf Erfolg sind deshalb am größten, wenn Orten mit Arbeitslosigkeit solche mit Arbeitermangel gegenüberstehen. Wie wir jedoch noch sehen werden, ist diese Voraussetzung in Zeiten konjunkturell be-

¹ Madeleine Jaccard: «La mobilité de la main-d'œuvre et le problème du chômage et de la pénurie des travailleurs», Diss Lausanne 1944, p. 64.

dingter Massenarbeitslosigkeit aus bereits angeführten Gründen nicht erfüllt. Die Wirksamkeit der erwähnten Maßnahmen wird somit gerade in der Konjunkturphase, in welcher der Druck der Arbeitslosigkeit ein Maximum erreicht, am geringsten sein.

Wir haben oben festgestellt, daß in der wirtschaftlichen Wirklichkeit der Anreiz von Lohndifferenzen nicht ausreicht, um eine automatische räumliche Umschichtung der Arbeitskräfte zu bewerkstelligen. Es ist nun für die Arbeitsmarktpolitik von eminenter Bedeutung, zu erfahren, welche Faktoren dafür verantwortlich sind, daß die räumliche Mobilität der Arbeit unzureichend ist und ein automatischer Ausgleich nicht zustande kommt.

Die mangelnde räumliche Beweglichkeit ist einmal auf »objektive« Faktoren zurückzuführen, d. h. solche, die außerhalb der Person des Arbeitnehmers liegen. In diesem Zusammenhang sei auf die unzureichende Marktübersicht und auf die gesetzlichen Bestimmungen, die eine örtliche Versetzung erschweren oder gar verunmöglichen, verwiesen. Als hemmend auf die räumliche Umschichtung von Arbeitskräften können sich auch wirtschaftliche Faktoren auswirken. Ist z. B. die Versetzung mit hohen Kosten verbunden, so muß vielfach infolge Geldmangel von einem Umzug abgesehen werden. Aus gleichem Grunde kann die Vorstellung bei einem auswärtigen Arbeitgeber unterbleiben.

Weit größere Bedeutung kommt aber den »subjektiven«, d. h. den in der Person des Arbeitnehmers liegenden Faktoren zu. Bei diesen scheinen die psychologischen Erwägungen eine ausschlaggebende Rolle zu spielen. Die Verbundenheit mit der heimatlichen Scholle und die familiären und freundschaftlichen Beziehungen führen sehr oft zu Entscheidungen, die nicht oder nur in geringer Weise von ökonomischen Ueberlegungen geleitet werden.

Nicht unwichtig ist in diesem Zusammenhange auch die Tatsache, daß der Grad der Mobilität je nach dem Alter, dem Geschlecht und dem Zivilstande verschieden hoch ist. So stellt man allgemein fest, daß die weiblichen, verheirateten oder älteren Arbeitnehmer weit weniger bereit sind, an einem andern Ort sich in Arbeit vermitteln zu lassen, als dies beispielsweise für männliche, ledige oder jüngere Kräfte der Fall ist. Zudem ändert sich die Mobilitätsbereitschaft von Beruf zu Beruf. Durch eine überraschend hohe Beweglichkeit zeichnen sich z. B. die freien und gelehrten Berufe aus.

Bei diesen grundsätzlichen Bemerkungen wollen wir es bewenden lassen. Wer die Gründe der weitgehenden räumlichen Immobilität näher kennen lernen will, findet in nachstehender Literatur wertvolle Ergänzungen.¹ Nun dürfte aber bereits auf Grund unserer eigenen Ausführungen feststehen, daß der Erfolg der Mobilitätsförderung in

¹ M. Jaccard: a.a.O., S. 57. C. D. N. Worswick: «Stabilität und Elastizität der Vollbeschäftigung», S. 131. Hans Winkler: a.a.O., S. 28 ff. Ch. La Roche: «Beschäftigungspolitik in der Demokratie», S. 170 ff. K. Bartholdi: «Gegenwartsfragen der schweizerischen Arbeitsmarktpolitik», S. 15 ff. K. Bartholdi: «Schweizerische Arbeitsmarktpolitik» in «Die Volkswirtschaft», 1934, S. 5.

erster Linie von der Person des Arbeitnehmers abhängt. Während es durchaus denkbar und möglich ist, von Staats wegen zur Vervollkommnung der Marktübersicht einen Beitrag zu leisten, die gesetzlichen Hemmungen aufzuheben und den Transport bzw. den Umzug zu erleichtern, stellen sich einer Einflußnahme auf die Person des Arbeiters unüberwindbare Schwierigkeiten entgegen, die im schweizerischen Rechtsstaate besonders groß sind.

§ 1. Förderung der innerstaatlichen Mobilität.

In den Ausführungen über die Struktur der Arbeitslosigkeit haben wir kurz darauf hingewiesen, daß in unserer Stadt die Erwerbslosigkeit über dem schweizerischen Durchschnitt lag und um vieles größer war als in landwirtschaftlichen Kantonen. Folgende Zahlen sind geeignet, uns hievon ein Bild zu vermitteln:

	Ganzarbeitslose 1938 ¹ in % der Bevölkerung	Unselbständig Erwerbenden
Basel-Stadt	2,5	5,8
Genf	2,0	4,6
Zürich	1,7	4,2
Bern	1,5	4,5
Uri	0,2	0,8
Graubünden	0,5	1,7
Wallis	0,4	1,4

Ueber die Gründe der überdurchschnittlich hohen Arbeitslosigkeit in Basel gingen zur Zeit der Krise die Meinungen nicht auseinander; im Gegenteil, es herrschte Einhelligkeit darüber, daß die eigentliche Ursache in der unerwünschten Zuwanderung aus der übrigen Schweiz lag.² Auch die Arbeitsrappenbehörden erblickten in dem immerwährenden Zustrom auswärtiger Arbeitskräfte den wesentlichen Erklärungsgrund dafür, daß die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen des Kantons nicht den erwarteten Erfolg zu zeitigen vermochten.³ Die Tatsache, daß die Bevölkerungszunahme Basels in der Zeitspanne von 1920 bis 1930 zu 80% auf Wanderungsgewinne zurückzuführen war und diese in den ersten Dreißigerjahren sogar 90 % derselben ausmachten,⁴ scheint die geäußerten Vermutungen vollauf zu bestätigen. Neueste statistische Erhebungen über die Wanderungen berufstätiger Personen entkräften nun aber zum Teil die erwähnten Aussagen:

¹ F. Ackermann: «Arbeitslosigkeit» in HdSV, Bd. I, S. 81.

² Bericht des Regierungsrates über den Anzug F. Schneider betr. Heranbildung ungelerner Arbeitskräfte für die Verrichtung von Berufsarbeiten (23. Februar 1928), Nr. 2856, S. 18.

³ Arbeitsbeschaffungs-Rat: «Der Basler Arbeitsrappen», S. 28.

⁴ Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt: «Die Wanderungsbewegung im Kanton Basel-Stadt seit 1911, insbesondere die Wanderungen erwerbstätiger Personen 1933 und 1934», S. 4.

Wanderungsbewegung der Berufstätigen — Wanderungsgewinne¹

Jahr	Basel			Zürich	Bern
	Männer	Frauen	Total	Total	Total
1933	860	470	1 330	1 040	860
1934	790	650	1 440	1 570	420
1935	190	190	380	630	110
1936	— 160	— 270	— 430	90	— 160
1937	180	— 170	10	580	— 180
1938	350	— 40	310	2 050	380
1939	360	— 610	— 250	4 170	790
1940	— 120	— 600	— 720	390	950
1941	— 130	— 40	— 170	510	190
1942	— 90	20	— 70	990	— 160
1943	— 20	— 50	— 70	1 970	600
1944	240	150	390	2 220	470
1945	600	170	770	2 520	190

Auf Grund obiger Tabelle ist einmal festzuhalten, daß es nicht richtig ist, zu behaupten, der Zustrom an auswärtigen Arbeitskräften sei während des Krieges mit zunehmender Arbeitslosigkeit gestiegen. Aus der Statistik geht vielmehr hervor, daß in Basel durch die Wanderungen berufstätiger Personen Korrekturbewegungen ausgelöst wurden, die dahin gingen, unsern städtischen Arbeitsmarkt zu entlasten. In diesem Zusammenhange ist allerdings mit besonderem Nachdruck zu unterstreichen, daß diese »Korrekturbewegungen« sehr unvollkommen waren und sich nur einmal, nämlich im Jahre 1936, durchzusetzen vermochten. Die dadurch bewirkte Entlastung des Arbeitsmarktes stand überdies in keinem angemessenen Verhältnis zu der Belastung, welche durch den Zustrom der vorhergehenden Jahre hervorgerufen wurde. Trotz diesen stichhaltigen Einwänden ist es doch angezeigt, von »automatischen Regulierungstendenzen« zu sprechen. Diese Feststellung soll jedoch nicht dazu verleiten, von Maßnahmen abzusehen, welche die Förderung der räumlichen Mobilität zum Ziele haben. Da aber die maßgebenden Instanzen von damals in den Wanderungsbewegungen »die« Erklärung für die überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit fanden, so ist anzunehmen, daß sie dem Problem der räumlichen Versetzung von Arbeitslosen stets größte Bedeutung beigemessen hatten. Die einzelnen Maßnahmen wollen wir nun einer näheren Betrachtung unterziehen.

Unter dem Begriffe »Förderung der innerstaatlichen Mobilität« werden wir alle Maßnahmen anführen, deren Ziel es ist, in Basel sich befindliche arbeitslose oder beschäftigte Arbeitnehmer an einen anderen Ort der Schweiz zu versetzen. Da der Erfolg letzterer Bestrebungen weitgehend davon abhängt, ob es gelingt, einen neuen Zustrom aus-

¹ Diese Tabelle wurde mir in freundlicher Weise vom Kantonalen Arbeitsamt Basel-Stadt zur Verfügung gestellt.

wärtiger Arbeitskräfte zu vermeiden, werden wir unter dieser Ueberschrift auch alle Maßnahmen anführen, welche die Verhinderung eines neuen Zuzuges bezwecken.

Die gesetzlichen Grundlagen in der Schweiz. Art. 45 der schweizerischen Bundesverfassung räumt allen Schweizerbürgern das Recht ein, sich an jedem beliebigen Ort der Schweiz niederzulassen. »Ausnahmsweise kann die Niederlassung denjenigen, welche infolge eines strafgerichtlichen Urteils nicht im Besitze der bürgerlichen Rechte und Ehren sind, verweigert oder entzogen werden.« (Art. 45.) Diese verfassungsmäßig verankerten Bestimmungen besagen indirekt, daß es bei uns nicht gestattet ist, aus arbeitsmarktpolitischen Erwägungen heraus Schweizerbürger zwangsweise örtlich zu versetzen oder ihre Niederlassung zu verweigern. Aus diesem Grunde mag auch P. Renggli geschrieben haben: »Um einen Teil der Hindernisse aus dem Weg zu räumen, welche der Versetzung von Arbeitslosen im Wege stehen, wird es möglicherweise notwendig sein, gewisse Aenderungen an unserer Niederlassungsgesetzgebung anzubringen.«¹ Da jedoch der Bund auch während der Krise der Dreißigerjahre am Grundsatz der Freizügigkeit festgehalten hat, mußte sich unser Kanton auf Maßnahmen beschränken, die nur indirekt die räumliche Mobilität der Arbeit zu beeinflussen vermochten.

1) Die Vermeidung eines neuen Zuzuges.

Wir haben bereits an anderer Stelle darauf hingewiesen, daß die Wanderungsgewinne den wesentlichsten Anteil an der jüngsten Bevölkerungszunahme unserer Stadt hatten. Bei diesem Zuzug handelte es sich um eine »allgemeine Erscheinung«², die sich in sämtlichen Ländern findet, in denen eine Ausdehnung der Bevölkerung und der kapitalistischen Produktionsweise zu verzeichnen war. In der Schweiz sind die Ursachen der sogenannten Landflucht bekannt. »Sie liegen in der Zunahme der Bevölkerung und in der Erweiterung der Wirtschaft der Schweiz, in der Wandlung vom Agrar- zum Industriestaat.«³ Die nähern Gründe der »Verstädterung« bzw. »Hypertrophie der Städte«, welche ein ausländischer Autor aufgezählt hat, bewahren ihre Geltung auch für unsere Verhältnisse. »Hohe Arbeitslöhne, kurze Arbeitszeit in der Stadt gegen tiefen Barlohn und lange Arbeitszeit auf dem Lande; weiter schöne Freizeitgestaltung und gute Wohnungen in der Stadt, mangelnde kulturelle Darbietungen und schlechte Wohnverhältnisse auf dem Lande.«⁴

Wenn W. Bickel »...eine bessere Berufsberatung und Berufsausbildung der Bauern, den Preisschutz für landwirtschaftliche Produkte, die Entschuldung der bäuerlichen Betriebe...« oder »...die Schaf-

¹ P. Renggli: »Arbeitslosigkeit und Krisenmassnahmen in der Schweiz«, S. 31.

² W. Sombart: »Das Wirtschaftsleben im Zeitalter des Hochkapitalismus«, Bd. I, S. 384.

³ W. Bickel: »Binnenwanderungen« in HdSV, Bd. I, S. 290.

⁴ E. Lang: »Die Landflucht als internationale Erscheinung und ihre Bekämpfung« in Schmollers Jahrbuch 1944, I, S. 35.

fung von Ausgleichskassen für die Ausrichtung von Familien- und Kinderzulagen an männliche verheiratete landwirtschaftliche Arbeitnehmer und die Förderung des Baues von Wohnungen für das landwirtschaftliche Dienstpersonal...¹ als wirksame Maßnahmen gegen die Landflucht empfiehlt, so sehen wir ohne weiteres ein, daß sich die eigentlichen Ursachen nicht leicht und vor allem nicht durch den Zuzugsort bekämpfen lassen. Es galt somit den Strom vom Land in die Stadt auf indirekte Art und Weise einzudämmen. Zeitlich beschränkte Zugangssperren, wie sie in Deutschland die Städte Berlin, Hamburg und Bremen im Kampfe gegen die Landflucht verhängt hatten,² gestattete allerdings die schweizerische Gesetzgebung nicht.

Unser Kanton mußte vielmehr seine Bemühungen auf folgende Maßnahmen beschränken:

a) Die vielseitigen sozialen Leistungen unseres Kantons haben zweifelsohne einen Anreiz zu Wanderungen nach unserer Stadt gebildet. »Solange es vorkommt, daß die Freizügigkeit als angenehme Möglichkeit des freien Abschiebens überflüssiger Arbeitskräfte in sogenannte ‚Sozialparadiese‘ ausgenützt wird, ist eine Uebersteigerung der Schutzmaßnahmen kaum vermeidlich.«³ So ist unser Kanton 1931 dazu übergegangen, die besondere Unterstützung von Arbeitslosen Nichtbürgern nur zu gewähren, »... wenn der Gesuchsteller seit 2 Jahren ununterbrochen im Kanton wohnt und polizeilich angemeldet ist.«⁴ In der Folge wurde dann diese sogenannte »Wohnsitzkarenzfrist« auf 5 Jahre ausgedehnt, d. h. der Nichtbürger mußte ununterbrochen 5 Jahre im Kanton wohnen, um in den Genuß der besondern Unterstützung⁵ gelangen zu können. Es ist außerordentlich schwer, die arbeitsmarktpolitische Bedeutung der Einführung und Verlängerung von Karenzfristen zu erfassen. Wenn unsere Regierung in einem Berichte ausführt, daß diese neue Vorschrift »... den Zuzug von auswärts nach unserer Stadt nicht in erwartetem Umfang zu verhindern vermocht hat«,⁶ und mit Nachdruck unterstreicht: »Solange in der Schweiz das Recht der Freizügigkeit ohne Einschränkung besteht und der öffentliche Arbeitsnachweis keine Monopolstellung besitzt, werden Vorschriften wie die vorerwähnten ihren Zweck nie erreichen können«,⁷ so ist anzunehmen, daß auf diese Weise nur ein begrenzter Erfolg erzielt werden konnte.

Die Tatsache aber, »... daß die Arbeitslosigkeit am geringsten bei denjenigen Personen ist, die am längsten in Basel wohnen, und mit der Verringerung der Wohnsitzdauer zunimmt«,⁸ scheint mit Nach-

¹ W. Bickel: «Bevölkerungsgeschichte und Bevölkerungspolitik der Schweiz», S. 206.

² J. Gerhardt: «Deutsche Arbeits- und Sozialpolitik», S. 212.

³ E. Sallin: «Submissionswesen» in HdSV, Bd. II, S. 415.

⁴ Grossratsbeschluss betr. Notunterstützung von Arbeitslosen (12. März 1931), Gesetzessammlung Bd. XXXV, S. 197.

⁵ Taggeld, Taggeldzulagen, Mietzins, Winterhilfe, Weihnachtsgabe.

⁶ Ratschlag betr. Ausdehnung der Notunterstützung von Arbeitslosen (6. Juni 1935), Nr. 3506, S. 4.

⁷ Ebenda, S. 4.

⁸ Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt über die Gliederung der Arbeitslosen und der vom Bureau für Notunterstützung unterstützten Personen (22. Juni 1933), Nr. 3350, S. 4.

druck darauf hinzuweisen, daß, trotz der geäußerten Bedenken, die Festsetzung einer Karenzfrist nicht zu umgehen war.

b) In Abschnitt V und VI werden wir zur Feststellung gelangen, daß während der Krise in Basel großzügige Arbeitsbeschaffungsmassnahmen zur Durchführung gelangten. Wenn es zutrifft, daß »die größeren Aussichten, am Zuzugsort Arbeit und Verdienst zu finden«,¹ das eigentliche Motiv der Wanderungen bilden, so ist anzunehmen, daß diese Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen einen krisenverschärfenden Zuzug auswärtiger Arbeitskräfte zur Folge hatten. Mit Hilfe der sogenannten »Arbeitsmarktvorschriften«, die die Bevorzugung einheimischer, niedergelassener Arbeitnehmer bezweckten, ist es nun aber unserem Kanton weitgehend gelungen, einen solchen zu vermeiden. Bei der Durchführung von öffentlichen und vom Staate subventionierten privaten Arbeiten wurde nämlich den Unternehmern die Pflicht auferlegt, »... nur solche im Kanton Basel-Stadt wohnhafte Arbeitnehmer zu beschäftigen, die entweder Basler Bürger sind oder seit einem Jahr im Kanton wohnen, oder bei Wohnsitz in einem andern Kanton seit mindestens 5 Jahren bei einem Meister im Kanton Basel-Stadt gearbeitet haben. Die Zahl der auswärtigen Arbeitskräfte darf $\frac{1}{4}$ der Beschäftigten nicht übersteigen.«²

Als präventive Maßnahme der Arbeitsmarktpolitik haben die erwähnten Vorschriften gewiß in starkem Maße dazu beigetragen, ein weiteres Ansteigen der Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Der Erfolg unserer städtischen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ist nicht zuletzt auch diesen Bestimmungen zu verdanken.

c) Das Kantonale Arbeitsamt machte wiederholt darauf aufmerksam, daß »...neuzuziehende Arbeitskräfte von manchen Firmen sofort eingestellt und gleich qualifizierten hier ansässigen Arbeitslosen vorgezogen...«³ werden. Aus dieser Einsicht heraus wurde hier und dort der Vorschlag unterbreitet, den Arbeitgebern sei grundsätzlich die Pflicht zu auferlegen, sich bei Vermittlungen des öffentlichen Arbeitsnachweises zu bedienen. Diesem Gedanken konnte nur in ganz bestimmten Fällen zum Durchbruch verholfen werden. Nur bei den öffentlichen und subventionierten privaten Arbeiten waren die Unternehmer verpflichtet, »bei erforderlichen Neueinstellungen ... die Arbeiter vom öffentlichen Arbeitsnachweis zu beziehen.« Zweck dieser Vorschrift war die ‚vorzugsweise‘ Berücksichtigung der Ortsansässigen und die Vermeidung eines wirtschaftlich unbegründeten Zuzugs auswärtiger Arbeitskräfte. Wenn man weiß, daß es sich bei den Zuzügern »... häufig um Angehörige eines Berufes handelt, der schon überfüllt ist...«,⁴ so dürfte die Notwendigkeit und die Bedeutung der oben erwähnten Vorschriften klar erwiesen sein. Hinter ihnen verbirgt sich nicht eine übermäßige Zentralgewalt oder eine aufgeblähte Staats-

¹ W. Bickel: «Bevölkerungsgeschichte und Bevölkerungspolitik der Schweiz», S. 194.

² Reglement über die Gewährung von Staatsbeiträgen an Renovations- und Umbauarbeiten an privaten baselstädtischen Liegenschaften (8. März 1937), Bd. 37, S. 347.

³ Bericht des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt 1932, S. 7.

⁴ Bericht des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt 1933, S. 8.

bürokratie, sondern bloß das aufrichtige Bestreben, eine gerechte Verteilung der vorhandenen Arbeitsgelegenheiten herbeizuführen. Besäße der öffentliche Arbeitsnachweis eine eigentliche Monopolstellung, so würden die Erfolgsaussichten aller diesbezüglichen Bemühungen noch wesentlich günstiger sein.

Auf jeden Fall scheint heute einwandfrei festzustehen, daß die Arbeitsmarktpolitik der Zukunft auf die in dieser Hinsicht bisher geübte Praxis nicht mehr verzichten kann und darf.

Andere als die obgenannten Mittel und Wege sind unserer Arbeitsmarktpolitik nicht zur Verfügung gestanden, um den unerwünschten Zuzug in unsere Stadt zu bannen. Die staatsrechtlichen Verhältnisse Basels haben es verunmöglicht, wirksamere Maßnahmen zu ergreifen. Die Ueberordnung des Bundes hat somit ein neues Mal die Arbeitsmarktpolitik unseres Kantons sehr wesentlich mitbestimmt.

2) Die örtliche Versetzung Ortsansäßiger.

Dauernde Versetzung Ortsansäßiger. Die Arbeitsmarktpolitik unseres Kantons beschränkte sich nicht nur auf die Vermeidung eines neuen Zuzuges, sondern sie war auch bestrebt, durch eine örtliche Versetzung von ortsansäßigen Arbeitskräften eine Entlastung des Arbeitsmarktes herbeizuführen. Bereits einleitend haben wir aber gesehen, daß die verfassungsmäßig garantierte »Niederlassungsfreiheit«¹ eine zwangsweise Versetzung aus arbeitsmarktpolitischen Gründen nicht zuläßt. Die eigentliche Förderung der räumlichen Mobilität der Arbeitskraft mußte sich demnach auf indirekte Maßnahmen beschränken.

a) Solche stellten z. B. die gesetzlichen Bestimmungen über die Arbeitslosenversicherung dar. Lehnte der Arbeitnehmer jede Arbeit außerhalb seines Wohnortes oder eines eng begrenzten Umkreises ab, so konnte auf Grund der Vorschrift: »Im allgemeinen ist auch die außerwohnörtlich Arbeit zumutbar«² der betreffenden Person die Versicherungsleistung verweigert werden.

Eine rigorose Praxis konnte in dieser Hinsicht allerdings nicht gehandhabt werden, denn »...die individuellen Verhältnisse des zu Versetzenden spielen hier eine entscheidende Rolle.«³ Obwohl Ledige beider Geschlechter als prinzipiell versetzbar angenommen wurden, konnte auf diese Weise nur in ganz wenigen Fällen eine örtliche Versetzung erzwungen werden. Die individuellen Verhältnisse der in Frage stehenden Personen war meistens so, daß von einem Entzug der Versicherungsleistung abgesehen werden mußte. Wenn Bartholdi hervorhebt, daß in der Schweiz »...90 % der Arbeitslosen für die Annahme von auswärtiger Arbeit nicht in Betracht kommen oder nicht kommen wollen«⁴ so ist zu vermuten, daß der Erfolg solcher Maßnahmen nur von geringer Bedeutung ist. In unserem Rechtsstaate hängt die ört-

¹ E. Ruck: »Schweizerisches Staatsrecht«, Zürich 1939, S. 53 ff.

² K. Dürr: »Die öffentliche Arbeitslosenversicherung in der Schweiz«, Bern 1939, S. 64.

³ Hans Winkler: a. a. O., S. 22.

⁴ K. Bartholdi: »Gegenwartsfragen der schweizerischen Arbeitsmarktpolitik«, S. 15.

liche Versetzung in erster Linie und in überwiegendem Maße vom guten Willen der in Frage stehenden Personen ab. Von dieser Erkenntnis schien auch unsere Regierung geleitet zu sein, als sie den Vorschlag, die örtliche Versetzbarkeit bei den Jugendlichen durch Entzug der Arbeitslosenunterstützung zu fördern, mit folgender Begründung ablehnte: „Der Entzug der Arbeitslosenunterstützung scheint diesem Uebel nicht abhelfen zu können, denn dann schlagen sie sich — die nicht Unterstützten — mit Hilfe von Freunden oder auf Kosten der übrigen Familienmitglieder durch, bis sie irgendwo anders neue Arbeit gefunden haben.“¹ Trotzdem sich nachträglich ähnliche Bestimmungen durchzusetzen vermochten, werden die maßgebenden Instanzen die Vermutung bestätigen, daß der städtische Arbeitsmarkt auf diese Weise nur in bescheidenem Umfang entlastet werden konnte.

b) Bereits an anderer Stelle wurde darauf hingewiesen, daß die mit der örtlichen Versetzung verbundenen finanziellen Auslagen vielfach dazu führen, daß auf die Annahme von Arbeit außerhalb des Wohnortes verzichtet wird.² Die pekuniären Verhältnisse der Arbeitslosen sind meistens so, daß die aus einem Umzug erwachsenden Transport- und Reisespesen je nach den Umständen ein schweres Opfer für die betreffenden Personen bedeuten. Aus diesem Grunde ist man auch dazu übergegangen, durch finanzielle Beiträge an die Versetzungskosten die räumliche Mobilität der Arbeit zu fördern. Um die Arbeitsannahme außerhalb des Wohnortes zu begünstigen, wurden mit dem Einverständnis der S. B. B. Fahrscheine zur halben Taxe ausgestellt. Von 1931 an wurden solche auch dann ausgehändigt, wenn sich der Arbeitnehmer einem auswärtigen Arbeitgeber vorzustellen hatte. In ganz wenigen Fällen wurden auch Beiträge an die Umzugskosten gewährt. Folgende Zahlen orientieren uns über die Beanspruchung der erwähnten Begünstigungen:

Ausgehändigte Fahrscheine $\frac{1}{2}$ Taxe zwecks auswärtiger Arbeitannahme³

1921	54	1926	17	1931	29	1936	33
1922	91	1927	68	1932	48	1937	40
1923	246	1928	50	1933	63	1938	42
1924	166	1929	31	1934	120	1939	68
1925	35	1930	83	1935	31		

Fahrscheine $\frac{1}{2}$ Taxe
zwecks Vorstellung bei einem auswärtigen Arbeitgeber⁴

1932	12	1936	10
1933	3	1937	8
1934	14	1938	6
1935	6	1939	25

¹ Bericht des Regierungsrates über den Anzug F. Schneider betr. die Heranbildung ungelernerter Arbeitskräfte für die Verrichtung von Berufsarbeiten (23. Februar 1928), Nr. 2856, S. 20.

² M. Jaccard: a. a. O., S. 57.

³ Die Zahlen sind den einzelnen Berichten über das öffentliche Arbeitsnachweisbureau entnommen.

⁴ Berichte des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt, 1932 ff.

Aus den oben angeführten Zahlen dürfte klar hervorgehen, daß die Fahrpreismäßigungen nur in äusserst bescheidenem Maße zur Förderung der räumlichen Mobilität der Arbeit beigetragen haben. Dabei muß noch erwähnt werden, daß diese Massnahme nur dort Aussicht auf Erfolg hatte, wo der Wille zur örtlichen Versetzung bereits vorhanden war. Wir sehen uns daher veranlaßt, ihr nur eine geringe Bedeutung zuzuschreiben.

Erfahrungen haben gezeigt, daß die Bereitschaft zur örtlichen Versetzung verschieden hoch ist, je nachdem es sich um einen frisch zugezogenen oder um einen seit längerer Zeit in Basel ortsansässigen Arbeitnehmer handelt. Im allgemeinen gilt, daß die räumliche Mobilität im umgekehrten Verhältnis zur Wohnsitzdauer steht, d. h. je länger die Wohnsitzdauer desto geringer die Mobilität. Es darf daher angenommen werden, daß die oben erwähnten Ermäßigungen hauptsächlich die Rückgliederung von Zugewanderten erleichterten. Wir gehen gewiß nicht fehl, wenn wir behaupten, daß die gleichen Mittel die Mobilitätsbereitschaft der »eingesessenen« Arbeitnehmer nicht oder nur in sehr bescheidenem Maße zu erhöhen vermöchten.

Bei der Beurteilung aller Maßnahmen, welche die Förderung der räumlichen Mobilität der Arbeit bezwecken, müssen wir uns stets die Tatsache vor Augen halten, daß »...der Grad der Versetzbarkeit in der Schweiz abnormal gering ist.«¹ Wenn der Basler Regierungsrat in einem Berichte schreibt: »Schließlich findet sich — was besonders bedauerlich ist — bei den jüngern Leuten eine Aengstlichkeit, Basel zu verlassen, die teilweise beinahe grotesk wirkt«,² so ist auf Grund der Tatsache, daß der Grad der Versetzbarkeit mit zunehmendem Alter abzunehmen pflegt, zu vermuten, daß auch in Basel der Grad der Mobilität außergewöhnlich gering ist. Die weitherzige Sozialpolitik unseres Kantons und die städtischen Lebensbedingungen an und für sich rechtfertigen sogar die Annahme, daß die Mobilitätsbereitschaft in Basel unter dem schweizerischen Durchschnitt liegt. Sollte dies tatsächlich zutreffen, so braucht man sich nicht zu wundern, daß mit den erwähnten indirekten Mitteln nur ein begrenzter Erfolg erzielt werden konnte. Nicht nur in der Vergangenheit, sondern auch in der Zukunft werden wir uns mit der Tatsache abfinden müssen, daß in unserem schweizerischen Rechtsstaate der Erfolg einer Förderung der räumlichen Mobilität der Arbeit in erster Linie und in überwiegendem Maße vom Willen des zu versetzenden Arbeitnehmers abhängt.

Vorübergehende Versetzung Ortsansässiger. Die Bereitschaft, sich für einen außerhalb Basels liegenden Arbeitsplatz gewinnen zu lassen, ist viel größer, wenn die örtliche Versetzung von kurzer Dauer ist, d. h. nur vorübergehenden Charakter trägt. Es ist daher anzunehmen, daß alle Maßnahmen, welche eine zeitlich beschränkte Versetzung von Arbeitnehmern anstrebten, mehr Aussicht auf Erfolg hatten, als

¹ K. Bartholdi: «Schweizerische Arbeitsmarktpolitik», S. 5.

² Bericht des Regierungsrates vom 23. Februar 1928, Nr. 2856, S. 20.

solche, die einen dauernden Wechsel des Arbeitsortes bezweckten. Dem ist in Tat und Wahrheit auch so gewesen. Den Vorteilen auf der einen Seite standen aber Nachteile auf der anderen gegenüber. Während jene Maßnahmen, selbst im günstigsten Falle, nur eine vorübergehende Entlastung des Arbeitsmarktes herbeizuführen vermochten, brachten diese — oder bezweckten zumindest — eine dauernde Entlastung des Arbeitsmarktes.

Als eine typische Maßnahme, welche nur die vorübergehende örtliche Versetzung von Arbeitnehmern zum Ziele hatte, können wir den freiwilligen Arbeitsdienst betrachten. Bei dessen Durchführung hatte man sich zwar recht verschiedene Ziele gesteckt. Das ist auch der Grund, weshalb Vereinigungen und Organisationen verschiedenartiger Natur diese Maßnahme mit Rat und Tat unterstützten.¹ In erster Linie machte man von dem Arbeitsdienst Gebrauch, um die jugendlichen Arbeitslosen, denen keine andere Arbeit zugewiesen werden konnte, nützlich zu beschäftigen und um sie von den Gefahren, die eine lange Arbeitslosigkeit mit sich bringt, zu schützen.² Die ersten Versuche wurden von privater Seite, d. h. auf freiwilliger Basis, im Jahre 1933 unternommen. Bund und Kanton erklärten sich aber bereit, den freiwilligen Arbeitsdienst auch finanziell zu unterstützen.³

Die Erfolge, die dabei erzielt werden konnten, waren derart befriedigend, daß man von Jahr zu Jahr in vermehrtem Maße bestrebt war, jugendliche Arbeitslose vorübergehend in Arbeitslagern unterzubringen. Ueber die Dauer der Versetzung und die quantitative Bedeutung des Arbeitsdienstes orientiert uns folgende Tabelle:⁴

Jahr	Zahl der Lager	Anzahl der Teilnehmer	Durchschnittliche Dauer der Versetzung in Tagen
1933	6	65	60
1934	10	257	60
1935	20	322	59
1936	18	358	50
1937	11	451	55
1938	14	447	53
1939	10	456	50

Wir sehen somit, daß auf diese Weise nur während zwei Monaten innerhalb eines Jahres der Arbeitsmarkt entlastet werden konnte. Demgegenüber ist aber festzuhalten, daß die Zahl der vorübergehend Versetzten relativ hoch war. Letzere Tatsache führen wir vor allem darauf zurück, daß sich viele Arbeitslose für eine vorübergehende Versetzung freiwillig zur Verfügung stellten. So meldeten sich z. B. im Jahre 1936 für die Teilnahme an Arbeitslagern 468 Personen, wovon nur 358 berücksichtigt werden konnten.

¹ O. Zaugg: «Arbeitsdienst» in HdSV, Bd. I, S. 99. G. Egli: «Der freiwillige Arbeitsdienst in der Schweiz, Diss. Zürich 1936, S. 9 ff.

² Bericht des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt 1933. M. Iklé: «Arbeitsbeschaffung» in HdSV, Bd. I, S. 94.

³ H. Winkler: a.a.O., S. 88 ff.

⁴ Berichte des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt 1933 ff.

Mit der Förderung der räumlichen Mobilität war im allgemeinen keine Erhöhung der beruflichen Mobilität im Sinne von Umschulung oder Fort- bzw. Weiterbildung verbunden. In den ersten Lagern fanden die Teilnehmer fast durchwegs nur außerberufliche Beschäftigung. Erst später, d. h. von 1936 an, wurden von Seiten des Bundes Versuche unternommen, um in sogenannten »Berufslagern« die berufliche Tüchtigkeit der Lagerteilnehmer zu erhalten und zu fördern. Der Erfolg dieser Berufslager war aber wesentlich geringer. An Lagern für Kaufleute, Buchdrucker, Elektriker, Spengler, Automechaniker, Schuhmacher, Polsterer-Tapezierer usw. nahmen von Basel aus teil:¹

Jahr	Arbeitslose
1937	19
1938	27
1939	7

Wir sehen, daß die in den Arbeitslagern zum Teil angestrebte Förderung der beruflichen Mobilität der Arbeitslosen wenigstens für Basel bedeutungslos war. Wir können daher folgern, daß es beim freiwilligen Arbeitsdienst vor allem darum ging, die arbeitslose Jugend vor der Arbeitsscheu und der Verwahrlosung zu bewahren. In Bezug auf den Arbeitsdienst in Basel muß jedoch erwähnt werden, daß sich »... an Stelle der fehlenden Jugendlichen immer mehr ältere Leute dafür meldeten.«² So waren z. B. 1939 von 10 Lagern 5 für ältere Arbeitslose organisiert. Die Behauptung, wonach die vorübergehende Versetzung nur für jugendliche Arbeitslose in Frage kam, wird durch diese Feststellung weitgehend widerlegt.

In dieser Abhandlung haben wir den Arbeitsdienst absichtlich nicht zu den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gezählt. Die Erwägungen, die hierbei maßgebend waren, fußen auf folgenden Tatbeständen: Die in den Arbeitslagern verrichteten Arbeiten lagen einmal außerhalb unseres Kantons. Den zugesicherten finanziellen Beiträgen stand deshalb kein Gegenwert in der Form von wirtschaftlichen Gütern gegenüber. Auch waren in unserer Stadt keine »Sekundärwirkungen« des Arbeitsdienstes zu verzeichnen, weil man bei der Durchführung der Arbeiten keine in Basel hergestellten Produktionsmittel benötigte und weil ferner das Taggeld der Lagerteilnehmer außerhalb unseres Kantons verausgabt wurde.

§ 2. Förderung der zwischenstaatlichen Mobilität.

Unter diesem Begriffe werden wir alle Maßnahmen anführen, deren Ziel es ist, hier in Basel ansäßige Arbeitnehmer nach einem im Ausland liegenden Wohn- und Arbeitsort zu versetzen. Es erübrigt sich, darauf hinzuweisen, daß mit der Förderung der Auswanderung eine dauernde Entlastung des Arbeitsmarktes angestrebt wird. Aus Grün-

¹ Die Zahlen wurden den jeweiligen Berichten des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt entnommen.

² Jahresbericht des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt 1933, S. 19.

den, die wir noch kennen lernen werden, wäre es widersinnig, in der Förderung der zwischenstaatlichen Mobilität eine Maßnahme von begrenzter zeitlicher Wirksamkeit zu sehen.

Ein geschichtlicher Rückblick auf die Auswanderung in der Schweiz zeigt, daß diese in der Regel auf wirtschaftliche Gründe zurückzuführen war.¹ Die Tatsache, daß sie in Zeiten wirtschaftlicher Not automatisch einzusetzen begann, läßt erkennen, daß sie zu jenen selbsttätigen Kräften gehörte, die von sich aus zu einer Verminderung des Druckes der Arbeitslosigkeit beitrugen. Es leuchtet ein, daß es unter solchen Umständen überflüssig gewesen wäre, die Auswanderung von Staats wegen zu fördern.

Seit dem ersten Weltkrieg und besonders seit der Weltwirtschaftskrise von 1929 haben sich jedoch die Verhältnisse grundlegend geändert. Die meisten in Betracht kommenden Länder sind nach und nach zu einer straffen Einwanderungspolitik übergegangen (z. B. Quotengesetzgebung in U. S. A.).² Mit andern Worten: »Das Ventil der Auswanderung funktionierte nicht mehr.«³

Das Verhalten der betreffenden Staaten läßt sich vor allem damit erklären, daß infolge der wachsenden wirtschaftlichen Verflochtenheit, welche die internationale Arbeitsteilung mit sich bringt, die Wirtschaftskrisen überstaatlichen Charakter annehmen und sozusagen sämtliche Länder der Welt mehr oder weniger gleichzeitig erfassen.

Trotz der Feststellung, daß der Geist der nationalen Abschließung auch auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik immer mehr um sich griff, wurden in der Schweiz wiederholt Stimmen laut, die sich von einer staatlichen Förderung der Auswanderung eine merkliche Entlastung des heimischen Arbeitsmarktes versprachen. Obwohl es dem Staat schlecht ansteht, seine Bürger zur Auswanderung aufzumuntern,⁴ ließ sich der Bund im Jahre 1936 dazu bewegen, überall dort, wo der Wille zur Auswanderung bereits vorhanden war, diese finanziell zu unterstützen. Da der Bund verlangte, daß der Kanton in jedem Einzelfalle zumindest $\frac{1}{3}$ der Gesamtunterstützung aufzubringen habe, erklärte sich auch Basel-Stadt bereit, zwecks Förderung der Auswanderung einen Kredit zur Verfügung zu stellen.⁵ Basel hat dem Problem der Auswanderung deshalb vermehrte Bedeutung geschenkt, weil auf der einen Seite die Lage des Arbeitsmarktes sehr ungünstig und auf der anderen die Zahl der Auswanderungslustigen »beträchtlich«⁶ war. In der Folge zeigte sich dann aber, daß die eigentlichen Voraussetzungen, die für den Erfolg dieser Maßnahme erforderlich sind, in Basel nicht erfüllt waren. Da im großen und ganzen günstige Aussichten nur für Landwirte und Siedler bestanden,⁷ fielen annähernd sämtliche

¹ G. Keller: »Auswanderung« in HdSV, Bd. I, S. 146 ff.

² W. Bickel: »Bevölkerungsgeschichte und Bevölkerungspolitik der Schweiz«, S. 207 f.

³ P. Renggli: »Arbeitsmarktpolitik« in HdSV, Bd. I, S. 83.

⁴ Hans Winkler: a.a.O., S. 42 f.

⁵ Grossratsbeschluss betr. Gewährung von Beiträgen an Auswanderer vom 9. Juli 1936, Bd. 37, S. 91, und vom 28. April 1938, Bd. 38, S. 104.

⁶ Ratschlag betr. Gewährung von Beiträgen an Auswanderer (2. Juli 1936), Nr. 3573, S. 4.

⁷ Ratschlag Nr. 3694, S. 4.

arbeitslose und beschäftigte Arbeitnehmer in Basel außer Betracht; denn die Struktur unserer Wirtschaft bringt es mit sich, daß die Urproduktion eine nur nebensächliche Rolle spielt. Also gerade für jene Berufe, die am härtesten unter der Arbeitslosigkeit zu leiden hatten (Ungelernte, Kauflleute, Bauarbeiter, Techniker usw.) bestanden die geringsten Aussichten, durch Auswanderung eine unmittelbare Besserung der Arbeitsmarktlage zu erzielen. Die hohen Anforderungen, die an die persönlichen Eigenschaften des Auswanderungslustigen gestellt wurden, z. B. Fähigkeit sich der primitiven Lebensweise anzupassen, robuste Gesundheit, Energie, großer Fleiß und berufliche Kenntnisse usw.¹ erforderten eine strenge und sorgfältige Prüfung der Unterstützungsgesuche, was einesteils viel Zeit beanspruchte und andernseits zur Folge hatte, daß bei der Zusprechung der Auswanderungssubvention zu einem großen Teil nicht arbeitslose, sondern Erwerbstätige berücksichtigt wurden. In Basel rekrutierten sich z. B. die Auswanderer nur zur Hälfte aus Arbeitslosen:² es ist daher anzunehmen, daß durch die Auswanderung bloß zur Hälfte eine unmittelbare Entlastung des Arbeitsmarktes erzielt werden konnte. Von einer eigentlichen Entlastung kann jedoch nicht ernsthaft gesprochen werden. Zur Förderung der Auswanderung in Basel wurden im Jahre 1937 Fr. 94 500.— ausgegeben, wovon der Kanton $\frac{1}{3}$, d. h. 31 550.— zu tragen hatte. Mit diesem ansehnlichen Aufwand an öffentlichen Mitteln konnte die Auswanderung von nur 19 Familien und 3 Einzelpersonen gefördert werden. Davon wanderten 16 Familien zwecks Ansiedelung nach Uebersee aus; 2 Familien und 3 Einzelpersonen ebenfalls nach Uebersee, um eine in Aussicht stehende Stelle zu besetzen. Eine Familie siedelte sich in Frankreich an.

Im Jahre 1938 wanderten noch 6 Familien und 1 Einzelperson mit staatlicher Unterstützung aus; im Jahre 1939 waren es nur 4 Familien und 1 Einzelperson.

Nach diesen Feststellungen fällt uns das Urteil über die Bedeutung der Auswanderung nicht mehr schwer. Wir sehen einmal, daß die Zahl der Auswanderer in Betracht der Gesamtarbeitslosigkeit verschwindend klein war. Stellen wir 1937 z. B. den 22 ausgewanderten Familien und Einzelpersonen die 4 673 durchschnittlich Arbeitslosen gegenüber, so scheint unsere Behauptung reichlich begründet zu sein, wonach auf diese Weise keine auch nur annähernd fühlbare Entlastung des Arbeitsmarktes herbeigeführt werden konnte. Auffallend ist des weitern, daß die mit der Auswanderung verbundenen und aus öffentlichen Mitteln bestrittenen Kosten in keinem angemessenen Verhältnis zu der durch sie erwirkten Verminderung der Arbeitslosigkeit standen.³ Diese Behauptung wird nicht durch die Tatsache geschmälert, daß durch die Auswanderung eine gewisse Ersparnis an Unterstützungsgeldern

¹ H. Fehlinger: «Ueberseeische Siedlungsländer». In «Gewerkschaftliche Rundschau» 1939, S. 197.

² Ratschlag Nr. 3694, S. 4.

³ Pro ausgewanderte Familie entfielen rund Fr. 5000.— öffentliche Mittel, wovon der Kanton $\frac{1}{3}$, d. h. ca. Fr. 1700.— zu tragen hatte.

erzielt werden konnte. Die Auswanderung war überdies eine äußerst langsame Maßnahme, weil die sorgfältige Auslese der Bewerber viel Zeit beanspruchte.

2. Kapitel

Förderung der beruflichen Mobilität der Arbeitskraft

Wir haben einleitend kurz darauf hingewiesen,¹ daß die selbsttätigen Marktkräfte allein nicht in der Lage sind, die Arbeitskräfte beruflich so zu verteilen, daß weder Mangelberufe noch Berufsüberfüllungen entstehen. Hiermit leugnen wir keineswegs die Tatsache, daß partielle Lohnänderungen zwischen den verschiedenen Arbeitsarten Korrekturbewegungen auszulösen vermögen. Festgehalten sei jedoch, daß dieser Ausgleichsmechanismus aus verschiedenartigsten Gründen nur unvollkommen funktioniert. Das weitgehende Versagen des automatischen Regulators macht daher im Interesse der optimalen Ausnützung der vorhandenen Beschäftigungsgelegenheiten das Eingreifen einer übergeordneten Instanz erforderlich. Ueberall dort, wo der Marktmechanismus versagt, soll nunmehr von Staats wegen versucht werden, die Arbeitskräfte aus Berufen, die einen Ueberfluß aufweisen, überzuführen in Berufe, die noch aufnahmefähig für Arbeitskräfte sind. Diese »Förderung der beruflichen Mobilität« erlangt nebst der volkswirtschaftlichen auch staatspolitische Bedeutung, wenn in Krisenzeiten zwecks Besetzung vorhandener Arbeitsmöglichkeiten ausländische Kräfte zugezogen werden müssen, weil nicht genügend qualifizierte einheimische Arbeitnehmer vorhanden sind.

§ 1. Umschulung im engern Sinne.

Merz faßt unter dem Begriff »Umschulung im engern Sinne« alle Maßnahmen zusammen, die das »...Schulen gelernter und angelernter Erwerbsloser auf einen ganz andern Beruf, der vom bisher ausgeübten ganz verschieden ist und ein völliges Neuerlernen fordert«,² zum Ziele haben.

Auf Grund dieser Definition erfordert die Umschulung völlige Aufgabe des bisherigen Berufes und das Erlernen eines gänzlich neuen. Wir sehen sofort, daß diese Art der Umschulung außerordentlich hohe Anforderungen verschiedenartigster Natur an die umzuschulende Person stellt; andererseits erweist sie sich nur unter ganz bestimmten objektiven, d. h. von den Arbeitskräften unabhängigen Bedingungen als lohnend.

Die Aufgabe des bisherigen Berufes soll einmal nur dann in Erwägung gezogen werden, wenn, auf lange Sicht gesehen, keine Möglichkeit mehr besteht, ihn ausüben zu können. Nachfrageverschiebung

¹ Einleitung Abschnitt II.

² H. Merz: »Die Umschulung Erwerbsloser«, Diss. Zürich 1940, S. 13.

gen und Absatzverlagerungen von dauerndem Charakter geben zu derartigen Vermutungen berechtigten Anlaß. Umgekehrt soll die Erlernung eines neuen Berufes nur dort angestrebt werden, wo alle Anzeichen für eine dauernde Beschäftigung sprechen. Schein- und Sonderkonjunkturen gewisser Produktionszweige oder bestimmter Branchen innerhalb derselben dürfen daher nicht zur Umschulung verleiten. Geschieht dies trotzdem, so werden beim Abflauen der saison- oder modebedingten Prosperität die betreffenden Arbeitskräfte wiederum überflüssig. Die Erfahrung hat ferner gezeigt, daß sich zur Umschulung im engeren Sinne nur solche Berufe eignen, »... die keine lange Lehr- und Vorbereitungszeit beanspruchen.«¹ Erfaßt die Arbeitslosigkeit nahezu sämtliche Berufe, so muß der Wert der Umschulung eine empfindliche Einbuße erleiden.

Der Erfolg der Umschulung hängt jedoch nicht nur von den oben angeführten objektiven Faktoren ab. Zu diesen treten noch subjektive hinzu, d. h. solche, die in der Person der in Frage stehenden Wirtschaftssubjekte liegen und vorwiegend psychologischer Natur sind. Die subjektiven Erwägungen sind es in erster Linie, welche für das Scheitern der Umschulung im engeren Sinne verantwortlich gemacht werden können und welche theoretisch sehr einleuchtende Forderungen zu einem nichtssagenden Schlagwort gestempelt haben. Eine Fülle von irrationalen Erwägungen scheinen die betreffenden Individuen davon abzuhalten, den bisherigen Beruf aufzugeben und einen neuen zu ergreifen. Gewisse Arbeitslose lehnen z. B. kategorisch die Erlernung und Ausübung einer andern Erwerbstätigkeit ab, weil sie darin eine soziale Erniedrigung erblicken. So war 1930 eine bestimmte Zahl arbeitsloser Hilfsmaler, welche sich energisch weigerte, anders denn als Maler vermittelt zu werden.² M. Jaccard kommt somit der Wirklichkeit sehr nahe, wenn sie ausführt: »Pour être sans ouvrage un travailleur qualifié n'en est pas moins fier de ce qu'il est et un travail dans une profession moins qualifiée lui paraît être une déchéance.«³ Andere wiederum werden infolge traditioneller Gebundenheit auf ihrem Berufe beharren, auch wenn sich die Erwerbsaussichten erheblich verschlechtert haben. Von Bedeutung ist ferner die Feststellung, daß im allgemeinen nur jüngere Leute für die Umschulung in Betracht kommen.

Unter diesen Umständen ist es für den Staat außerordentlich schwierig, die Umschulung im engeren Sinne zu fördern. Die Anwendung wirksamer Zwangsmittel, die eine weitgehende Einschränkung der »Freiheit der Person« zur Folge hätten, gestattet die schweizerische Gesetzgebung nicht.⁴ Zudem rät die wichtige Erkenntnis, daß der Erfolg der Umschulung letzten Endes vom guten Willen der betreffenden Person abhängt, ganz allgemein von Maßnahmen ab, die einen Druck auf die in Frage stehenden Wirtschaftssubjekte ausüben. Zu dieser Einsicht sind auch unsere Basler Behörden gelangt; ihre An-

¹ Hans Winkler : a. a. O., S. 36.

² Bericht über das öffentliche Arbeitsnachweissbureau 1930.

³ M. Jaccard : a. a. O., S. 75.

⁴ E. Ruck : «Schweizerisches Staatsrecht», S. 52 ff.

sicht scheint klar und deutlich im folgenden Berichte zum Ausdruck zu kommen: »Wer nicht selbst einsieht, daß eine solche Maßnahme in seinem eigenen Interesse liegt, und nicht gewillt ist, mit zäher Energie die Kenntnisse und Fähigkeiten für den neuen Beruf zu erwerben, der wird auf seinem Tätigkeitsfeld nie etwas Tüchtiges leisten. Leute mit mangelhaften Kenntnissen finden wir in den meisten Betrieben zur Genüge; wir wollen ihre Zahl nicht noch vermehren helfen.«¹

Die maßgebenden Instanzen der baselstädtischen Arbeitsmarktpolitik werden unsere Vermutung bestätigen, daß bis anhin mit Hilfe der Umschulung auf einen neuen Beruf kein Erfolg erzielt werden konnte. Obwohl die Behörden nichts unterlassen haben, was die Umschulung im engern Sinne hätte fördern können, stellte diese eine »absolute Seltenheit« dar.² In den ganz wenigen Fällen, wo der Wille zur Umschulung vorhanden war, schreckte der Kanton auch nicht vor den überdurchschnittlich hohen Kosten zurück, die im voraus in keinem angemessenen Verhältnis zum erzielbaren Erfolg standen. Bei den wenigen gelungenen Umschulungen mußte man zudem wiederholt zur Feststellung gelangen, daß die Umgeschulten nach verhältnismäßig kurzer Zeit wieder ihren ursprünglichen Beruf ergriffen und somit sämtliche Bemühungen und Kosten zunichte machten.

Trotz diesen unumstrittenen Erkenntnissen, wollen wir das Problem der Umschulung in Basel noch einer näheren Betrachtung unterziehen. Dabei interessiert uns vor allem die Eruiierung der »objektiven« und »subjektiven« Gründe, die zu einem Scheitern derselben geführt haben. Bei diesem Versuch berücksichtigen wir nur solche Berufe, die mit Hilfe der Umschulung zu einer empfindlichen Entlastung des städtischen Arbeitsmarktes geführt hätten.

Folgendes Beispiel ist geeignet, uns die Bedeutung der »objektiven« Hemmungsfaktoren zu veranschaulichen. Ein Blick auf die Statistik der Einreise- und Aufenthaltsgesuche läßt erkennen, daß das Baugewerbe unserer Stadt zu Beginn der Krise der Dreißigerjahre eine Umschulungsmöglichkeit mit großer Resorptionskraft dargestellt hat. So mußten z. B. im Jahre 1931, wo sich die Folgen der Krise bereits in den meisten Wirtschaftszweigen fühlbar machten, allein im kleinen Grenzverkehr an rund 2 000 gelernte Bauarbeiter eine Arbeitsbewilligung erteilt werden, weil keine entsprechenden Kräfte in unserer Stadt oder in der Schweiz selbst zu finden waren.³ Folgende Ueberlegungen werden aber zeigen, daß die von den Arbeitskräften unabhängigen Bedingungen für eine erfolgreiche Umschulung im Baugewerbe gar nicht gegeben waren. Die Tatsache, daß sich 1931 die Brandversicherungssumme aller Bauten auf 63,44 Mio Fr. belief (1929: 55,09 Mio; 1930: 39,38 Mio; 1936: 61,59 Mio),⁴ läßt eine ungesunde Aufblähung der Bau-

¹ Bericht des Regierungsrates über den Anzug F. Schneider betr. Heranbildung ungelerner Arbeitskräfte für die Verrichtung von Berufsarbeiten (23. Febr. 1928). Nr. 2856, S. 11.

² Diese Feststellung verdanken wir einer mündlichen Mitteilung von Herrn Dr. E. Burckhardt, Vorsteher des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt.

³ Bericht über das öffentliche Arbeitsnachweilsbureau 1931, S. 2.

⁴ Graphisch-Statistisches Handbuch des Kantons Basel-Stadt, 3. Heft, Wirtschaftliche Verhältnisse, S. 17.

tätigkeit (spekulative Baukonjunktur) vermuten, die notwendigerweise nur von kurzer Dauer sein konnte. Wenn die Arbeitslosenstatistik vom Januar 1936 ergibt, daß von 6 218 arbeitslosen Männern 3 638¹, d. h. 58,5 % Bauhandwerker waren, so kann die Behauptung nicht von der Hand gewiesen werden, daß eine Umschulung auf das Bauhandwerk eine höchst kurzsichtige und folgenschwere Maßnahme dargestellt hätte. An diesem einen Beispiel wird klar ersichtlich, daß ein temporärer Arbeitermangel in einem bestimmten Berufe noch nicht für die Anwendung der Umschulung ausschlaggebend sein darf. Es ist vielmehr darauf zu achten, daß die Umgeschulten in ihrem neuen Berufe dauernde Beschäftigung finden.

Ein weiteres Beispiel aus Basel vermag uns zu zeigen, daß dort, wo die »objektiven« Bedingungen für eine wirksame Umschulung gegeben sind, das Scheitern der Umschulung vielfach auf »subjektive« Faktoren zurückzuführen ist. Wir denken hier an den »chronischen« Mangel an Dienstboten, der in jeder Konjunkturphase zu verzeichnen war und durch sein relatives wie absolutes Gewicht auf dem Frauenarbeitsmarkte auffiel. Ueber die Größenordnung orientieren uns folgende Zahlen:²

Jahr	Dienstmädchen	Davon Ausländerinnen	Anteil der Ausländerinnen
1910	5 764	3 784	67,8 %
1920	5 735	3 945	65,6 %

Da die gleichen Verhältnisse auch für die Dreißigerjahre kennzeichnend waren,³ darf angenommen werden, daß die Ueberführung von arbeitslosen Arbeiterinnen in den Hausdienstberuf während der Krise eine erhebliche Entlastung des Arbeitsmarktes für Frauen versprach, ja sogar das Problem der Frauenarbeitslosigkeit weitgehend zu lösen imstande war. Schon auf Grund obiger Statistik ist es durchaus einleuchtend, daß von gewissen Autoren eine Kampagne ausgelöst wurde, die in der Umlernung von arbeitslosen Mädchen auf den Dienstbotenberuf den wichtigsten Beitrag zur Lösung der Krise auf dem Arbeitsmarkt für Frauen erblickte.⁴ Vorwiegend psychologische Faktoren haben aber diese an und für sich sehr aussichtsreiche Umschulungsmöglichkeit zunichte gemacht. Diese Feststellung kann am besten anhand eines Beispiels veranschaulicht werden.

Als Ende der Zwanzigerjahre in Oberwaid (St. Gallen) Haushaltungskurse für arbeitslose Mädchen stattfanden, erklärte sich unser Kanton bereit, durch die Uebnahme der Reisespesen und Ausrichtung der Arbeitslosenunterstützung an die Teilnehmerinnen, die Umschulung anzuregen und zu erleichtern. Das Resultat war jedoch ein vollkommener Mißerfolg, denn nicht eine einzige Person hatte sich zum Besuch

¹ Arbeitsbeschaffungs-Rat: «Der Basler Arbeitsrappen», S. 106.

² Bericht des Regierungsrates über den Anzug F. Schneider betr. Heranbildung ungelernter Arbeitskräfte für die Verrichtung von Berufsarbeiten, Nr. 2856, S. 7 f.

³ Vgl. Jahresberichte des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt 1932 ff.

⁴ K. Eartholdi: «Gegenwartsfragen der schweizerischen Arbeitsmarktpolitik», S. 20 f.

dieses Umschulungskurses bewegen lassen.¹ Das eigenartige Dienstverhältnis, das der Hausdienstberuf darstellt, vermag uns zum großen Teil die Zurückhaltung und Abneigung diesem Beruf gegenüber zu erklären.² Die Hausgemeinschaft mit dem Arbeitgeber setzt nicht nur berufliche Fähigkeiten, sondern überdies auch bestimmte Charaktereigenschaften voraus. Die Erfahrung hat gezeigt, daß erwerbslose Arbeiterinnen, denen in der Regel ein gewisser Nominallohn (nicht Reallohn) vor Augen schwebt, und die an eine fest umrissene tägliche Arbeitszeit gewöhnt sind, nicht einmal im äußersten Notfalle gewillt sind, den Dienstbotenberuf zu ergreifen. Dieselben Erwägungen liegen auch dem mangelnden einheimischen Nachwuchs zugrunde. Wenn das öffentliche Arbeitsnachweissbureau in einem Berichte darauf hinweist, daß »...neuzeitliche Einstellung zur Arbeit und zum Leben«³ den Mangel an Dienstboten hervorruft, so wird die Bedeutung der »subjektiven« Faktoren mit besonderem Nachdruck hervorgehoben. Gestützt auf diese Einsicht haben unsere Instanzen auch den Standpunkt vertreten, daß »erfolgversprechend für die Stadtbevölkerung ... nur die Bemühungen erscheinen, die dahin zielen, die jungen Mädchen von der Schule weg dem Beruf der Hausangestellten zuzuführen.«⁴

Auf Grund unserer Ausführungen gelangen wir mit P. Renggli zur Erkenntnis, »...daß die Umschulung zu einem völlig neuen Beruf sehr schwierig ist und jedenfalls nur gelingt, wenn der Arbeitnehmer selbst den unbeugsamen Willen dazu hat.«⁵

§ 2. Umschulung im weitem Sinne.

Wenn wir mit Merz unter Umschulung im weitem Sinne »...die Schulung Gelernter und Angelernter im Sinne einer Spezialisierung« (Weiterbildung) oder »...jede Schulung an- und ungelernter Erwerbsloser auf einen ähnlichen Beruf« (Berufsbildung)⁶ verstehen, so rückt das Problem der Förderung der beruflichen Mobilität der Arbeitskraft in ein völlig anderes Licht. Die Umschulung erfordert in diesem Falle nicht die Aufgabe des ursprünglichen Berufes, sondern stellt lediglich die Vervollkommnung im Sinne einer Erweiterung oder Spezialisierung der bisherigen Berufserkenntnisse dar. Es braucht somit nicht ein gänzlich neuer Beruf erlernt zu werden; denn in jedem Falle weist die nachträgliche berufliche Tätigkeit eine mehr oder weniger große Verbundenheit mit der vorhergehenden auf.

Diese besondern Wesensmerkmale der Umschulung im weitem Sinne lassen erkennen, daß bei ihrer Durchführung nicht dieselben Schwierigkeiten auftreten wie bei jener im engeren Sinne. Vor allem kommt den psychologisch bedingten Reibungswiderständen eine weit geringere Bedeutung zu. Es darf angenommen werden, daß sich die Arbeits-

¹ Bericht Nr. 2856, S. 10.

² E. Hausknecht-Derendinger: «Hausdienst» in HdSV, Bd. I, S. 572 f.

³ Bericht über das öffentliche Arbeitsnachweissbureau 1929, S. 2.

⁴ Dasselbst 1933.

⁵ P. Renggli: «Arbeitsmarktpolitik» in HdSV, Bd. I, S. 85.

⁶ H. Merz: a.a.O., S. 14.

losen viel eher zur Weiterbildung und Berufsbildung denn zur Umschulung im wahren Sinne des Wortes bereit erklären. Die Vermutung ist demnach berechtigt, daß mit Hilfe der Umschulung im weiteren Sinne ein arbeitsmarktpolitischer Erfolg erzielt werden kann. Letzterer hängt weitgehend davon ab, daß die durch die Umschulung einsatzfähig gewordenen Arbeitskräfte tatsächlich auf eine Nachfrage stoßen und überdies in einem angemessenen Verhältnis zur Gesamtarbeitslosigkeit stehen. Der besondere Charakter der Berufs- und Weiterbildung — letztere verlangt weder die Aufgabe des bisherigen Berufes noch die Erlernung eines neuen — hat es ermöglicht, auf die in Frage stehenden Wirtschaftssubjekte einen gewissen Druck auszuüben, was bei uns hauptsächlich auf dem Wege über die Arbeitslosenversicherung geschehen ist. Die gesetzliche Bestimmung, »... daß vom Bezug des Taggeldes auszuschließen sei, wer behördlich genehmigte Kurse zur Förderung der Erwerbsmöglichkeiten, zu deren Besuch er Weisung erhalten hat, schuldhafterweise nicht oder nicht regelmäßig besucht«,¹ hat erlaubt, bestimmte Erwerbslose zum Besuch solcher Kurse zu zwingen. So führt z. B. das Kantonale Arbeitsamt 1936 aus: »Die Weiterbildungskurse mußten in der Regel obligatorisch erklärt werden. Die Befürchtung, daß darunter die Kurse leiden könnten, war unbegründet. Es konnte vielmehr beobachtet werden, daß Leute, die sich anfänglich gegen den Kursbesuch sperrten, nachher mit Interesse dabei waren, während Leute, die sich freiwillig gemeldet hatten, nachher den nötigen Eifer vermissen ließen.«² Im Folgenden seien nun die einzelnen Kurse einer näheren Betrachtung unterzogen:

Berufs- und Weiterbildungskurse für Männer. Bereits in der ersten Nachkriegskrise wurden Kurse durchgeführt, die auf eine Berufs- und Weiterbildung schließen lassen. Es gelangten vor allem Kurse für Hilfs- und Fabrikarbeiter zur Durchführung. Die Beteiligung war aber derart gering, daß der Besuch wenigstens für minderjährige Unterstützungsberechtigte obligatorisch erklärt werden mußte. Die in der gleichen Zeitspanne vorgenommenen freiwilligen Kurse (Kurse zur Anfertigung von Gebrauchsgegenständen und Schuhreparaturen, für Stenographie und Maschinenschreiben, Samariter- und Spielzeugkurse, Holz- und Metallarbeiterschule und die Werkstätten für gelernte Schlosser und Schreiner usw.)³ lassen erkennen, daß die Erweiterung und Erhaltung der Berufskenntnisse nicht immer für die Durchführung der Kurse ausschlaggebend war. Zweck vieler Kurse war vielmehr, die Arbeitslosen vor dem zermürbenden Nichtstun zu bewahren und zur Lösung des sogenannten »Freizeitproblems« einen Beitrag zu

¹ Vo IV zum Bundesgesetz über Beitragsleistung an die Arbeitslosenversicherung vom 17. Oktober 1924, vom 27. Februar 1934. P. Aebi: «Die Arbeitslosenversicherung der Schweiz», Diss., Bern 1935, S. 64.

² Jahresbericht des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt 1936.

³ Berichte über das öffentliche Arbeitsnachweissbureau Basel-Stadt 1921, 1922, 1923.

leisten. Die in Frage stehenden Maßnahmen dürfen daher nur zum Teil als Berufs- und Weiterbildungskurse angesprochen werden. In Anbetracht dieser Umstände wagen wir nicht zu behaupten, die betreffenden Kurse hätten in entscheidender oder auch nur in fühlbarer Weise dazu beigetragen, Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt einander näher zu bringen.

Die in der Krise der Dreißigerjahre durchgeführten Kurse weisen gegenüber den obgenannten wenn nicht entscheidende, so doch wesentliche Abweichungen auf. Bei ihnen kommt der Gedanke, durch Berufs- und Weiterbildung die Vermittlungsmöglichkeit zu erhöhen, schon viel deutlicher zum Ausdruck. Davon zeugt schon die Tatsache, daß die Art der Kurse sich mit der jeweiligen Lage des städtischen Arbeitsmarktes änderte. Wenn die Nachfrage nach einer bestimmten Arbeitsqualität nicht befriedigt werden konnte, war man bestrebt, wenn möglich durch Umschulung im weiteren Sinne die vorhandenen Beschäftigungsmöglichkeiten voll auszunützen. Die entsprechenden Versuche erstreckten sich ferner über eine Vielzahl von Berufen. 1932 wurden Schweißkurse, Weiterbildungskurse für arbeitslose Kaufleute und Coiffeure¹ durchgeführt. Die in Verbindung mit den Pflasterermeistern ins Leben gerufene Pflastererkurse dienten der »... Heranziehung einheimischen Nachwuchses«.² Wenn das öffentliche Arbeitsnachweisbureau berichten kann: »Sämtliche Kursteilnehmer waren während der Saison in ihrem Berufe tätig«,³ so wird an diesem einen Kurs die Wirksamkeit der Umschulung im weiteren Sinne ersichtlich.

In den folgenden Jahren wuchs die Zahl der Kurse noch wesentlich an. 1934 z. B. wurden durchgeführt: Obligatorischer Kurs für jugendliche Bauarbeiter, Pflastererkurs, Kurs zur Bearbeitung von Leichtmetallen, freiwilliger Weiterbildungskurs für Maler, freiwilliger Polier- und Beizkurs für Schreiner, freiwilliger Kurs für Autospengler, Kochkurs für Männer, Schweißkurs und freiwilliger Weiterbildungskurs für männliche arbeitslose kaufmännische Angestellte.⁴ Wenn sich Zahl und Zusammensetzung der Kurse in den folgenden Jahren veränderten, so war dies fast ausschließlich auf die Umgestaltung der Wirtschaftslage zurückzuführen. Die Umschulung in der Form der Weiterbildung gewann nach der Abwertung erhöhte Bedeutung, weil sich in verschiedenen Wirtschaftszweigen (z. B. Metallindustrie) ein erheblicher Mangel an tüchtigen Kräften einzustellen begann.

Unser Kanton hat dabei nichts unterlassen, um der veränderten Arbeitsnachfrage ein entsprechendes Angebot gegenüberzustellen. Um ein ausführliches Bild von den verschiedenen Kursen und ihrer Teilnehmerzahl zu geben, seien hier die im Jahre 1936 vorgenommenen Maßnahmen angeführt:

¹ Jahresbericht des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt 1932.

² Dasselbst 1935.

³ Dasselbst 1935.

⁴ Dasselbst 1934.

Kurse für Männer¹

Art des Kurses	Teilnehmer
2 Schreinerkurse	36
1 Autogen-Schweißkurs	19
1 Elektro-Schweißkurs	16
1 Mechanikerkurs	19
1 Gipserkurs	16
1 Bäcker- und Konditorenkurs	16
1 Gartenbaukurs	59
1 Kochkurs	21
2 Kurse für jüngere kaufmännische Angestellte	153
2 Kurse für ältere kaufmännische Angestellte	50
	405

Stellen wir diese Teilnehmerzahl den 5466 männlichen Arbeitslosen von 1936 gegenüber, so gelangen wir zur Erkenntnis, daß sich rund 7 % der männlichen Erwerbslosen zum Besuch solcher Schulungskurse bereit erklärten. Selbst wenn wir daher von der höchst wahrscheinlichen Annahme ausgehen, daß nach Beendigung des Kurses sämtliche Teilnehmer in Arbeit vermittelt werden konnten, so erscheint die dadurch erzielte Entlastung des Arbeitsmarktes in einem relativ bescheidenen Lichte. Es sei demnach davor gewarnt, die quantitative Bedeutung der Umschulung bei den Männern zu überschätzen. Betrachten wir alle in dieser Richtung unternommenen Versuche von einem objektiven Standpunkt aus, so werden wir in ihnen gewiß einen sehr wertvollen, aber keineswegs entscheidenden Beitrag im Kampfe gegen die Arbeitslosigkeit erblicken dürfen.

Berufs- und Weiterbildungskurse für Frauen. Schon die Tatsache, daß die Frauen im Erwerbsleben eine besondere Stellung einnehmen, und die Arbeitslosigkeit bei ihnen, relativ und absolut gesehen, nicht dasselbe Ausmaß anzunehmen pflegt wie bei Männern, allein schon diese Feststellung schließt in sich, daß die Berufs- und Weiterbildungskurse bei den Frauen wesentlich andere Merkmale aufwiesen. Die entsprechenden Maßnahmen erstreckten sich einmal auf typische Frauenberufe (z. B. Weißnähkurse); anderseits war ihre Zahl sehr beschränkt.

In der Nachkriegskrise 1921/23 haben die Weiterbildungskurse für Frauen eine äußerst bescheidene Rolle gespielt. Die in dieser Zeitperiode durchgeführten Kleider-, Haushaltungs- und Weißnähkurse² lassen erkennen, daß nicht nur die Erhöhung der Vermittlungsfähigkeit durch Vervollkommnung der Berufskenntnisse, sondern auch die Beschäftigung der Arbeitslosen an und für sich bezweckt wurde. Wir sehen somit, daß die Bestrebungen nicht eines sozialen, wohl aber vielfach eines arbeitsmarktpolitischen Wertes ermangelten.

¹ Die Tabelle wurde aus den Angaben des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt zusammengestellt. Vgl. Jahresbericht des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt 1936.
² Bericht über das öffentliche Arbeitsnachweissbureau 1923.

In der Krise der Dreißigerjahre wurde auch bei den Frauen die Umschulung im weitem Sinne auf eine breitere Basis gestellt. Es fanden nicht nur Koch- und Nähkurse, sondern auch Kurse für weibliche kaufmännische Angestellte statt.¹ Die durchgeführten Pelz- und Korsettnähkurse lassen die Weiterbildung im Sinne einer Spezialisierung sehr deutlich erkennen. Andere Kurse wiederum widerspiegeln klar das Bestreben, die Schulung nach den Bedürfnissen der Wirtschaft zu richten (z. B. Weißnähkurse). Demgegenüber lassen die immer wieder vorgenommenen Kochkurse vermuten, daß die betreffenden Kurse auch soziologischen und moralischen Zwecksetzungen dienten. Unsere maßgebenden Instanzen waren aber bestrebt, die Weiterbildungskurse für Frauen vor allem in den Dienst der Arbeitsmarktpolitik zu stellen. Das geht z. B. unmittelbar aus folgenden Ausführungen hervor: »Da sich aber herausstellte, daß es sich bei den Besucherinnen zu einem grossen Teil um Frauen handelt, die für den Arbeitsmarkt nicht in Frage kommen, wurde auf den Winter hin insofern eine Aenderung getroffen, als nur noch eine der beiden Nähstuben zu Lasten des Kredites für Arbeitslosenfürsorge weitergeführt wurde.«² Obige Ausführungen bestätigen aber auch unsere Vermutung, daß sich ein Großteil der Teilnehmerinnen aus Frauen rekrutierte, die wohl bestrebt waren, sich zusätzliche berufliche Kenntnisse anzueignen, nicht aber willens waren, nach Beendigung des Kurses ihre Kräfte dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stellen. Damit drohten die Schulungskurse jegliche arbeitsmarktpolitische Bedeutung zu verlieren und zu einer günstigen Möglichkeit herabzusinken, arbeits- aber nicht vermittlungswilligen Frauen wertvolle und interessante Kenntnisse auf Staatskosten zu vermitteln. Wir haben jedoch gesehen, daß man bei uns auf verschiedene Weise dieser Entwicklung entgegenzuwirken versucht hat.

Da auch bei den Frauen die freiwilligen Kurse wegen unzureichender Teilnehmerzahl zu scheitern drohten, mußten verschiedene als obligatorisch erklärt werden. Es sei in diesem Zusammenhange auf die 1933 und 1934 durchgeführten obligatorischen Weißnähkurse hingewiesen.³ Auch hier galt es somit subjektiv bedingte Schwierigkeiten zu überwinden.

Es ist außerordentlich schwer, die Bedeutung der Berufs- und Weiterbildung für Frauen zu erfassen. Auf Grund unserer Ausführungen darf aber angenommen werden, daß auf diese Weise der Arbeitsmarkt für Frauen nur in sehr bescheidenem Rahmen entlastet werden konnte. Die Zahl der dadurch ermöglichten Vermittlungen war im Verhältnis zur Gesamtarbeitslosigkeit völlig unbedeutend. Trotzdem sind aber die in Frage stehenden Kurse positiv zu werten. Wenn auch ihr arbeitsmarktpolitischer Erfolg ein begrenzter war, so leisteten sie doch einen ansehnlichen Beitrag zur Erhaltung von Arbeitsfreude und Berufskenntnissen vieler weiblicher Arbeitskräfte.

¹ Jahresbericht des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt 1932 ff.

² Dasselbst 1937.

Zusammenfassung. Ein Gesamtüberblick auf sämtliche Maßnahmen, welche die Förderung der beruflichen Mobilität bezweckten, führt zur Schlußfolgerung, daß, grosso modo gesehen, nur die Umschulung im Sinne von Berufs- und Weiterbildung von Bedeutung war. Die Umschulung im engeren Sinne beschränkte sich nur auf ganz wenige Fälle, die, der Gesamtarbeitslosigkeit gegenübergestellt, verschwindend klein waren.

In der Arbeitsmarktpolitik der Vergangenheit ist demnach die Förderung der beruflichen Mobilität der Berufs- und Weiterbildung gleichzusetzen. Die Wirksamkeit der letzteren wurde wiederholt durch die erfreuliche Tatsache bestätigt, »...daß ein ganz erheblicher Teil der Kursteilnehmer während oder kurz nach Beendigung des Kurses in Arbeit vermittelt werden konnte.«¹ Die Umschulung im weiteren Sinne ist demnach sehr positiv zu werten, obwohl wir wiederholt zur Feststellung gelangten, daß sie nicht nur aus arbeitsmarktpolitischen, sondern auch aus moralischen und soziologischen Zwecksetzungen heraus erfolgte. Diese angeblichen Mängel, die sich überall bemerkbar machten, wo Kurse durchgeführt wurden, veranlaßten den Bund, die Subventionierung an strenge Bedingungen zu knüpfen. Damit wollte er erreichen, daß die Kurse nicht dazu benützt wurden, nur um den Arbeitslosen Beschäftigungsmöglichkeiten bieten zu können.²

Die Arbeitgeber brachten den Berufs- und Weiterbildungskursen ein erfreuliches Interesse entgegen; trotzdem blieb es aber bei der direkt durch den Staat vorgenommenen Umschulung. Davon zeugt die Tatsache, daß die betreffenden Kurse nicht in Betrieben privatwirtschaftlicher Unternehmungen, sondern in der Gewerbe- und Frauenarbeitschule, in den Räumen des kaufmännischen Vereins und in den Arbeitslosenwerkstätten des Kantons Basel-Stadt stattfanden.

III. Abschnitt

Die Arbeitsdehnung

§ 1. Begriff und Einleitung.

Im Kampfe gegen die aktuelle und potentielle Arbeitslosigkeit wurde immer wieder von Maßnahmen Gebrauch gemacht, denen der Gedanke zugrunde lag, ohne die Bereitstellung zusätzlicher Arbeitsgelegenheiten die Arbeitslosigkeit zu verringern oder ihre Form zu mildern.

Neuverteilung der vorhandenen Beschäftigungsmenge. Die Arbeitsdehnung kann einmal in einer Neuverteilung der vorhandenen Beschäftigungsmenge bestehen. Dies trifft z. B. dann zu, wenn Frauen durch Männer, Ausländer durch Inländer oder ältere Arbeitnehmer durch jüngere ersetzt werden. In diesem Falle ist die Arbeitsdehnung gekenn-

¹ Jahresbericht des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt 1937.

² Hans Winkler: a. a. O., S. 39.

zeichnet durch eine »bessere« oder »gerechtere« Verteilung der gegebenen Arbeitsgelegenheiten. Die hiebei maßgebenden Gesichtspunkte sind mehr sozial- als wirtschaftspolitischer Natur; denn angestrebt wird weder eine Erhöhung des Beschäftigungsgrades noch eine Verminderung der Arbeitslosigkeit. Ziel dieser Politik ist bloß — wie oben erwähnt wurde — eine Neuverteilung des vorhandenen Beschäftigungsvolumens; die Arbeitslosigkeit selbst bleibt in ihrer quantitativen Größe unverändert und es eröffnen sich nur im Hinblick auf ihre qualitative Struktur neue Aspekte. Die Tatsache, daß durch solche Maßnahmen weder zusätzliche Arbeitsgelegenheiten bereitgestellt noch zusätzliche Arbeitskräfte in den Produktionsprozeß eingegliedert werden und daher weder Verbrauch noch Investition eine Vermehrung erfahren, diese Tatsache weist auf deren behelfsmäßigen Charakter hin. Unsere bisherigen Ausführungen erlauben es nun, die wirtschaftspolitische Einstellung aufzudecken, welche sich hinter dieser Politik verbirgt. Hiebei erkennen wir, daß im Grunde genommen alle Maßnahmen, die in dieser Richtung unternommen werden, den »Glauben an eine Selbstheilung der Krise« widerspiegeln, welcher auf den heilenden Wirkungen der selbsttätigen Kräfte der Wirtschaft aufgebaut und alle exogenen Eingriffe in den Wirtschaftsablauf verwirft. Dieser Glaube muß umso größer sein, je mehr die Arbeitsmarktpolitik ihre Tätigkeit auf Maßnahmen der Arbeitsdehnung beschränkt.

Demgegenüber lehrt aber die Erfahrung, daß im Stadium des Spätbzw. Monopolkapitalismus eine freie, ungebundene Wirtschaft die Stabilität der Geschäftstätigkeit und damit auch des Beschäftigungsgrades nicht garantieren kann. Diese Einsicht scheint übrigens selbst in liberalen Kreisen durchgedrungen zu sein.¹ Die geäußerten Bedenken gegenüber dieser Form der Arbeitsdehnung bewegen uns mit E. F. Gasser zu sagen, daß letztere »... höchstens eine Milderung der Form der Arbeitslosigkeit, niemals aber einen Ausweg aus der Krise selbst ...«² darstellt.

Gleichmäßigere Verteilung der vorhandenen Beschäftigungsmenge.

Im Folgenden soll nun von einer anderen Art der Arbeitsdehnung die Rede sein: diese basiert auf der wichtigen Erkenntnis, daß durch eine »gleichmäßigere Verteilung der vorhandenen Arbeitsgelegenheiten«³ zusätzliche Arbeitskräfte in den Produktionsprozeß eingegliedert werden können. Eine zusätzliche Bereitstellung von Arbeitsgelegenheiten findet jedoch nicht statt; man verteilt bloß die vorhandenen auf eine größere Zahl von Arbeitnehmern. Die Arbeitsdehnung in diesem Sinne unterscheidet sich von der obgenannten insofern, als nicht eine Auswechslung von Arbeitskräften stattfindet, sondern vielmehr zu den bisher beschäftigten neue hinzutreten. Soll eine damit verbundene Zunahme der Produktion vermieden werden — und die Vermeidung einer Produktionszunahme ist kennzeichnend für die Arbeitsdehnung —, so

¹ W. Röpke: »Die natürliche Ordnung«, Kyklos 1948, II, Fasc. 3, S. 211 ff.

² F. Gasser: »Die Arbeitslosigkeit in der Schweiz und ihre Bekämpfung«, S. 19.

³ W. Röpke: »Praktische Konjunkturpolitik«, W. A. 1931, II, S. 428.

ist die Eingliederung zusätzlicher Kräfte nur möglich, wenn die bisher beschäftigten gewillt sind, weniger zu arbeiten und sich dementsprechend mit einem geringeren Anteil am gegebenen Sozialprodukt begnügen. Wenn wir von der Voraussetzung ausgehen, daß sich der Lohn auf die Dauer nach dem Wert des Grenzproduktes der Arbeit richtet, so werden die Arbeitnehmer, welche gewillt oder gezwungen sind, eine geringere Arbeitsleistung zu vollbringen, sich mit einer Nominal- und Reallohnsenkung abfinden müssen.

Aus diesen Ausführungen geht hervor, daß die Arbeitsdehnung im letzteren Sinne der erstgenannten sehr nahe verwandt ist. Hier wie dort bleiben nämlich Gesamterzeugung wie Gesamteinkommen unverändert. Abgesehen davon, daß die Arbeitsdehnung im zweiten Sinne sich gegenüber der ersten durch eine Zunahme an Beschäftigten auszeichnet, unterscheidet sie sich noch in anderer Hinsicht von jener. Auf den Sachverhalt, dem wir nun unsere Aufmerksamkeit widmen werden, hat die Literatur bis heute noch nicht hingewiesen. Sie hat vielmehr angenommen, daß im ersten wie im zweiten Falle die Größen Gesamteinkommen, Konsum und Investition unverändert bleiben, daß also in beiden Fällen der konjunkturpolitische Effekt der gleiche sei. Diese Meinung können wir nicht teilen. Unser Einwand fußt auf der Erkenntnis, daß die Arbeitsdehnung in der Form einer »gleichmäßigeren« Verteilung vorhandener Arbeitsgelegenheiten früher oder später in einer gleichmäßigeren Verteilung des Gesamteinkommens ihren Niederschlag finden muß. Mit Keynes stellen wir nun aber fest, daß, wenn bei gleichbleibendem Gesamteinkommen die Einkommensverteilung sich verändert, der Gesamtkonsum entsprechend dieser Veränderung zu- oder abnimmt. In unserem Falle, d. h. bei einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung, würde die Verbrauchsneigung steigen und demnach der Gesamtkonsum zunehmen. Im Rahmen der Keynes'schen Beschäftigungstheorie gilt nun aber die steigende Konsumneigung als eine relevante Größe, die dahin wirkt, daß, über eine Zunahme der Investition und damit des Gesamteinkommens, die Gesamtbeschäftigung ebenfalls erhöht wird. Dieser Gedankengang basiert auf der Keynes'schen Behauptung, wonach die Investition eine Funktion des Einkommens und das Gesamteinkommen eine Funktion des Konsums und der Investition ist.¹

Wenn wir uns auf den Boden dieser Theorie stellen, so wird ohne Zweifel die Arbeitsdehnung, welche eine Neuverteilung der Einkommen nach sich zieht, in einem völlig neuen Lichte erscheinen. Infolgedessen haben wir auch den Versuch unternommen, zwischen zwei verschiedenen Arten Arbeitsdehnung zu unterscheiden. Gestützt auf diese Trennung sind wir auch in der Lage, interessante und aufschlußreiche Folgerungen im Hinblick auf die arbeitsmarkt- und konjunkturpolitische Wirksamkeit der beiden zur Diskussion stehenden Maßnahmen

¹ H. Böhi: «Die Methode der Gesamtgrößenbetrachtung», Kyklos 1948, Vol. II, Fasc. I, S. 17 ff.

zu ziehen. Während sich die Arbeitsdehnung im ersten Sinne bloß darauf beschränkt, Veränderungen in der Zusammensetzung der vorhandenen Arbeitslosigkeit herbeizuführen, geht diejenige im zweiten Sinne dahin, zusätzliche Arbeitskräfte in den Produktionsprozeß einzugliedern. Zudem hat letztere auf Grund der obigen Ueberlegungen, den Vorteil, daß sie Kräfte auslöst, die ihrerseits die private Wirtschaftstätigkeit anregen und somit einen autonomen Aufschwung einzuleiten helfen. Selbstverständlich kann die vorliegende Behauptung nur dann einen Anspruch auf Gültigkeit erheben, wenn die ausgelösten Kräfte gesamtwirtschaftlich ins Gewicht fallen. Dies wird jedoch in unseren Verhältnissen nur selten zutreffen. So machte man z. B. von der Arbeitszeitverkürzung in derart beschränktem Maße Gebrauch, daß die Annahme, dieselbe habe eine gesamtwirtschaftlich relevante Neuverteilung der Einkommen zur Folge gehabt, völlig fehlgeht. Der Anwendung der erwähnten Maßnahme sind überdies sozusagen von Natur aus enge Schranken gezogen. So sind z. B. einer Senkung der Real-löhne bzw. einer Verminderung des Anteils am gegebenen Sozialprodukt durch das physische oder kulturelle Existenzminimum mehr oder weniger fest umrissene Grenzen gesetzt, die nicht ohne weiteres unterschritten werden können.

Schlußfolgerungen. Aus den obigen Ausführungen dürfte hervorgegangen sein, daß im Rahmen einer modernen »aktiven« Arbeitsmarktpolitik der Arbeitsdehnung, als Ganzes betrachtet, nur sekundäre Bedeutung zuzumessen ist. Es rechtfertigt sich sogar die Frage, ob es auf Grund der neueren Erkenntnisssse noch sinnvoll und zweckmäßig ist, von solchen Maßnahmen Gebrauch zu machen. Auf diese Frage ist unseres Erachtens aus verschiedenen Erwägungen heraus bejahend zu antworten. Indem die Arbeitsdehnung die vorhandenen Beschäftigungsmöglichkeiten besser bzw. gerechter oder gleichmäßiger zu verteilen trachtet, verfolgt sie nicht nur ein arbeitsmarktpolitisches, sondern zugleich auch ein sozialpolitisches Ziel. Sie stellt deshalb eine geschickte Verkörperung der Sozialpolitik als Arbeitsmarktpolitik dar. Da ihre Anwendung im Großen und Ganzen keine zusätzlichen Kosten mit sich bringt, also keine besondere Finanzierungsfrage aufwirft, läßt sie sich rasch im privaten wie im staatlichen Sektor der Wirtschaft durchführen. In dieser Eigenschaft finden wir auch die maßgebendste Erklärung, weshalb die Ausdehnung in der Privatwirtschaft überhaupt Eingang finden konnte. Ueberall dort, wo sie zur Anwendung gelangte, konnte man ferner nicht ohne Ueberraschung feststellen, daß sich die Maßnahme einer »überraschenden Popularität«¹ erfreuen durfte. Zu dieser Feststellung ist man nicht nur in Basel, sondern auch in der übrigen Schweiz und in vielen anderen Ländern gelangt.

Das alles veranlaßt uns, der Arbeitsdehnung auch in der Arbeitsmarktpolitik von heute und morgen eine gewisse Bedeutung zuzuerkennen, obwohl sie in einem Falle keine, im anderen nur eine beschränkte Resorption von Arbeitslosen zu bewerkstelligen vermag. An-

¹ W. Röpke: «Praktische Konjunkturpolitik», W. A. 1931, II, S. 428.

dererseits aber wäre es beim heutigen Stande der nationalökonomischen Forschung unverantwortlich, in der Arbeitsdehnung ein Allheilmittel zu erblicken und im Kampfe gegen die Arbeitslosigkeit und Krise auf die zusätzliche Bereitstellung von Arbeitsgelegenheiten zu verzichten. Unsere Auffassung geht vielmehr dahin, daß neben der staatlichen Arbeitsbeschaffung und anderen Maßnahmen die Arbeitsdehnung als vorübergehendes Hilfsmittel wertvolle Dienste zur Erreichung von arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Zielsetzungen zu leisten imstande ist.

§ 2. Die Ausschaltung der Ausländer.

»Die naheliegendste Methode, den schweizerischen Arbeitsmarkt zu entlasten, scheint in der Ausschaltung der Ausländer gegeben zu sein.«¹ Diese das gesamte Gebiet der Eidgenossenschaft berücksichtigende Aussage muß für den Kanton Basel-Stadt zusätzliche Bedeutung haben, liegt doch hier der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung weit über dem schweizerischen Durchschnitt. Das geht unmittelbar aus nachstehender Tabelle hervor:

Anteil der Ausländer an der Wohnbevölkerung:

	Ausländer auf 1000 Einwohner Basel ²	Gesamte Schweiz ³
1900	381	116
1910	376	147
1920	270	104
1930	192	88
1941 ⁴	87	

Auf Grund obiger Statistik ist zu erkennen, daß die Ueberfremdung im Verhältnis zu den früheren Jahren stark abgenommen hat. Diese Entwicklung soll jedoch nicht dazu verleiten, dem Ausländerproblem keine arbeitsmarktpolitische Bedeutung mehr zuzusprechen. Da es in der Aufgabe des Staates liegt, in erster Linie für den Wohlstand und die Wohlfahrt seiner Bürger und seines Volkes besorgt zu sein,⁵ ist es durchaus einleuchtend und verständlich, daß eine Ersetzung erwerbstätiger Ausländer durch arbeitslose Inländer in Krisenzeiten von Staats wegen ins Auge gefaßt wird. Eine derartige Politik läßt sich in unserem Kanton relativ leicht durchführen, wenn der Ausländer als

¹ P. Renggli: «Arbeitsmarktpolitik» in HdSV Bd. I, S. 86.

² Graphisch-Statistisches Handbuch des Kantons Basel-Stadt, 2. Heft, Bevölkerung und Wohnung, S. 8.

³ P. Renggli: a.a.O., S. 84.

⁴ Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt 1934, S. 20.

⁵ § 11 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (2. Dezember 1889): «Der Staat soll nach Kräften für die Wohlfahrt des Volkes wirken und dessen Erwerbsfähigkeit heben.» (Bd. I—XXXIV, 1. Teil, S. 298.)

Grenzgänger, als Saisonarbeiter oder als sonstiger Kontrollpflichtiger erwerbstätig ist. Demgegenüber wirft die Anwendung der gleichen Grundsätze auf die dauernd niedergelassenen Ausländer äußerst schwerwiegende Probleme menschlicher sowie staatspolitischer Natur auf. Aus diesem Grunde erschien es bisher als vorteilhaft, von Maßnahmen gegen letztere abzusehen. »Die Rücksicht auf die Schweizer im Ausland zwang zu einer vorsichtigen Behandlung aller Ausländer, die bei uns niedergelassen sind. Diese Niedergelassenen dürfen grundsätzlich Wohnort und Beruf innerhalb der Schweiz frei wechseln.«¹

Wir können demnach folgern, daß die nach der jeweiligen Lage des Arbeitsmarktes orientierte Behandlung der Einreise- und Aufenthaltsgesuche einerseits und der Aufenthaltsverlängerungsgesuche andererseits die einzige Möglichkeit darstellt, um den Zu- oder Abstrom der Ausländer beliebig zu regulieren. Die aus arbeitsmarktpolitischen Erwägungen heraus geschehende Ausschaltung der Ausländer wird sich daher auf die Grenzgänger, Saisonarbeiter und die übrigen kontrollpflichtigen Ausländer beschränken müssen. Obwohl die Entscheidung der Kantone nach Maßgabe des Bundesrechts zu erfolgen hat, steht ihnen doch ein angemessener Spielraum zur Verfügung, um je nach der Arbeitsmarktlage den Ausländerzu- und -abstrom beliebig zu regulieren.

In Basel pflegte man dabei in folgender Weise vorzugehen: Die Kantone sind befugt — so führt das eidgenössische Gesetz aus — Ausländern die Einreise und den Aufenthalt zu gestatten. »Die Funktionen der Kantonalen Fremdenpolizei sind in unserem Kanton dem Kontrollbureau übertragen. Dieses ist zuständig für alle fremdenpolizeilichen Obliegenheiten, die nicht ausdrücklich einer anderen Behörde übertragen sind. Was das Verfahren bei stellensuchenden Ausländern anbelangt, so legt das Kontrollbureau solche Einreise- und Aufenthaltsgesuche ausnahmslos dem Kantonalen Arbeitsamt zur Begutachtung vor. Lautet dieses Gutachten ablehnend, so wird die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung verweigert. Das Arbeitsamt spricht gegen die Bewilligung des Aufenthaltes sich immer dann aus, wenn der Ausländer den inländischen Arbeitsmarkt belasten würde, d. h. wenn er auf einem Beruf arbeiten möchte, in dem hier Arbeitslosigkeit herrscht. Der Antritt der Stelle ohne die erforderliche Bewilligung ist verboten. Zuwiderhandelnde werden beim Polizeigericht verzeigt. Für den Wechsel der gestatteten Erwerbstätigkeit hat der Ausländer eine neue Bewilligung einzuholen; denn in der Regel wird den Ausländern im Bewilligungsfalle der hiesige Aufenthalt ausschließlich zur Ausübung einer bestimmten Tätigkeit und unter dem ausdrücklichen Verbot des Berufswechsels gestattet; in besonderen Fällen wird die Bewilligung sogar auf die Betätigung in einer bestimmten Firma beschränkt. Bewilligungen zur freien Umschau werden nur ganz ausnahmsweise erteilt, und zwar bloß dann, wenn hiefür besondere Gründe sprechen.

¹ P. Renggli: a.a.O., S. 86.

Der Umstand, daß den Ausländern gegen die Verfügungen des Polizeidepartements der Rekurs an den Regierungsrat offen steht, bietet die Gewähr für die Durchführung einer einheitlichen Praxis. Zusammenfassend ist zu sagen, daß in Berufen, wo auf dem hiesigen Platz Arbeitslosigkeit herrscht, grundsätzlich keine Ausländer zugelassen werden.«¹

Aus diesen Ausführungen geht hervor, daß in unserem Kanton bei der Behandlung von Aufenthalts- und Aufenthaltsverlängerungsgesuchen in erster Linie arbeitsmarktpolitische Gesichtspunkte ausschlaggebend sind. Diese Tatsache läßt erkennen, daß die in Frage stehenden Ausländer ein geeignetes Mittel darstellen, mit Hilfe dessen sich saison- wie auch konjunkturell bedingte Arbeitsmarktschwankungen weitgehend ausgleichen bzw. mildern lassen.

Das »Schlüsselgewerbe« unserer Stadt, die Bauwirtschaft, ist ein typisches Saisongewerbe. Innerhalb der Saisongewerbe kommt ihr überwiegende Bedeutung zu, weshalb wir unsere Ausführungen bloß auf diesen Wirtschaftszweig beschränken werden. Dabei stellen wir fest, daß in der »guten Jahreszeit« die vorhandenen einheimischen Arbeitskräfte nicht ausreichen, um die Arbeitsnachfrage zu befriedigen. In der »flauen Jahreszeit« hingegen kann nicht nur auf die Ausländer verzichtet werden, sondern es wird überdies noch eine beträchtliche Zahl inländischer Erwerbstätiger arbeitslos.

Um ein Bild von der Größenordnung der Saisonarbeitslosigkeit im Baugewerbe zu erhalten, führen wir folgende Zahlen an:

Arbeitslose Bauarbeiter im Kanton Basel-Stadt²

Jahr	30. Juni	31. Dezember
1930	257	1 075
1931	253	1 524
1932	945	2 425
1933	1 200	2 894
1934	1 285	3 097
1935	1 939	3 626

In Zeiten wirtschaftlicher Prosperität wäre es unter solchen Umständen sinnlos, den gesamten Arbeiterbedarf durch einheimische Arbeitskräfte zu decken, da im voraus damit gerechnet werden müßte, daß ein beachtlicher Teil nur vorübergehende Beschäftigung fände und deshalb regelmäßig während einer gewissen Zeitspanne unseren Sozialeinrichtungen zur Last fiele. Wird dagegen der Spitzenbedarf durch ausländische Arbeitskräfte gedeckt, so werden dem Kanton in der toten Saison für die zugezogenen Bauarbeiter keine Kosten für Sozialaufwendungen erwachsen. Bei eintretender Arbeitslosigkeit werden nämlich die betreffenden Ausländer in ihren Heimatstaat abge-

¹ Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt über den Anzug A. Schimpf und Konsorten betr. Aufenthaltsgesuche und Stellenannahme von Ausländern (18. Juni 1931), Nr. 3154, S. 3 f.

² Ratschlag und Entwurf zu einem Gesetz über dringliche Massnahmen zur Meldung der Wirtschaftskrise im Kanton Basel-Stadt (29. August 1936) Nr. 3579, S. 27.

schoben; letzterer ist es auch, der im Notfalle für die betreffenden Personen aufzukommen hat. Es leuchtet jedermann ein, daß es sich hier offenbar nicht nur um eine geeignete, sondern zugleich um eine äußerst vorteilhafte Regulierungsmöglichkeit unseres städtischen Arbeitsmarktes handelt.

Wie wir oben schon erwähnt haben, stellen die Ausländer aber auch eine Möglichkeit dar, um konjunkturell bedingte Fluktuationen des Arbeitsmarktes auszugleichen bzw. zu mildern. Erfahrungen haben gezeigt, daß, je nach dem Stande der allgemeinen Wirtschaftslage, der Bedarf an ausländischen Hilfskräften (Grenzgänger, Saisonarbeiter) von einem Jahr auf das andere ohne besondere Schwierigkeiten um 100 % erhöht bzw. um 50 % eingeschränkt werden kann.

Grenzgänger. »Den Grenzgängern, d. h. Personen, die ihren Wohnsitz im Ausland beibehalten, aber täglich in die Schweiz zur Arbeit kommen, werden die Arbeitsbewilligungen je nach der Arbeitsmarktlage erteilt. Sie bieten für uns eine Möglichkeit des Ausgleichs bei eintretenden Schwankungen auf dem Arbeitsmarkt.«¹ Dank seiner Grenzlage ist Basel somit im Besitze einer Regulierungsmöglichkeit, über die in der übrigen Schweiz nur ganz wenige Kantone verfügen können. Aus wenigen Beispielen geht hervor, daß der sogenannte »Kleine Grenzverkehr« in der Tat zur Ausübung der erwähnten arbeitsmarktpolitischen Funktion befähigt ist.

Die Tatsache, daß die Bewilligungen in der Regel je nach dem Bedarf für die Dauer von 1, 3 oder 6 Monate ausgestellt werden, läßt im Kleinen Grenzverkehr eine sehr kurzfristige Regulierungsmöglichkeit erblicken, die sich außerordentlich gut zum Ausgleich von Saisonschwankungen eignet. So führt z. B. das Kantonale Arbeitsamt, auf die Saisonarbeiter in der Grenzzone sich beziehend, aus: »Die Frage, wann im Frühjahr die Bewilligung erteilt und wann sie im Herbst wieder entzogen werden soll, hängt von der jeweiligen Arbeitsmarktlage ab.«² Bereits 1919 heißt es in einem Bericht des öffentlichen Arbeitsnachweissbureau: »Die Durchführung dieser Vorsichtsmaßregel hat sich außerordentlich gut bewährt.«³

Aus folgenden Zahlen ist zu entnehmen, daß die Grenzgänger sich nicht nur zum Ausgleich saisonaler, sondern auch konjunktureller Arbeitsmarktschwankungen eignen. Als beispielsweise 1929 die städtische Bautätigkeit einen überraschend großen Auftrieb erfuhr, wurde an rund 1 600 Bauarbeiter aus der badischen und elsässischen Nachbarschaft eine Arbeitsbewilligung erteilt, während im Vorjahre, also 1928, eine solche nur an 800 ausgehändigt werden mußte. Von einem Jahr auf das andere konnte somit die Herbeiziehung von Bauarbeitern aus der Grenzzone um 100 % gesteigert werden. Wenige Jahre später kamen diese Möglichkeiten noch viel drastischer zum Ausdruck. So

¹ Bericht über das öffentliche Arbeitsnachweissbureau des Kantons Basel-Stadt 1930, S. 3.

² Bericht über das öffentliche Arbeitsnachweissbureau des Kantons Basel-Stadt 1927, S. 2.

³ Bericht über das öffentliche Arbeitsnachweissbureau des Kantons Basel-Stadt 1919, S. 5.

wurde von 1930 auf 1931, also während der sogenannten »spekulativen Baukonjunktur«, die Zahl der gelernten Bauarbeiter im Kleinen Grenzverkehr sogar um 150 % gesteigert, so daß nun rund 2 000 in Basel zur Arbeit gehen konnten. Mit andern Worten: 1930 waren im Kleinen Grenzverkehr 800 gelernte Bauarbeiter in Basel erwerbstätig, 1931 waren es bereits deren 2 000. Eine gegenläufige Entwicklung begann einzusetzen, als sich infolge der Krise und des Zusammenbruchs der Baukonjunktur die Beschäftigungsmöglichkeiten in Basel zusehends verminderten. So kann z. B. das Kantonale Arbeitsamt 1933 berichten, daß gegenüber 1931 eine Einschränkung der Grenzgänger um 50 % stattgefunden habe.

Aus diesen Ausführungen dürfte hervorgegangen sein, daß der Kleine Grenzverkehr in der Tat eine geeignete und vorteilhafte Regulierungsmöglichkeit unseres städtischen Arbeitsmarktes darstellt. Diese Einsicht verbirgt sich auch hinter dem Gesetze, dem die Regelung des nahen Grenzverkehrs obliegt. Dort heißt es: »Ausländer, die im Kleinen Grenzverkehr im Kanton Basel-Stadt erwerbstätig werden wollen, bedürfen hiezu in folgenden Fällen einer fremdenpolizeilichen Bewilligung des Kantonalen Arbeitsamtes: a) bei Stellenantritt, b) bei einer ohne Stellenantritt erfolgenden Erwerbstätigkeit, die acht Tage übersteigt, c) bei einer auch ohne Stellenantritt erfolgenden und nicht acht Tage übersteigenden Erwerbstätigkeit, sofern sich der Ausländer in ganz bestimmten Berufen betätigen will.«¹ In diesem Zusammenhang ist abschließend zu erwähnen, daß die berufliche Zusammensetzung der Grenzgänger sich mit der jeweiligen Konjunkturlage ändert. Immerhin ist hervorzuheben, daß die Bauarbeiter stets einen beachtlichen Anteil am Kleinen Grenzverkehr haben. So waren 1928 von 2 000 Grenzgängern rund 800 Bauarbeiter. Ende Februar 1949 fanden sich unter 1 002 männlichen Grenzgängern 247 Bauarbeiter.

Saisonarbeiter. Die Ausführungen über die Funktion und Bedeutung der Grenzgänger gelten im großen und ganzen auch für die sogenannten »Saisonarbeiter«. Schon ihr Name besagt jedoch, daß ihre oekonomische Funktion vor allem im Ausgleich bzw. in der Milderung saisonaler Arbeitsmarktschwankungen liegt. Eine Arbeits- und Aufenthaltsbewilligung darf diesen Ausländern von Gesetzes wegen nur für eine Saison, d. h. höchstens für 9 Monate ausgestellt werden. Der Saisonarbeiter muß daher mindestens 3 Monate im Jahr in seinem Heimatstaate verbringen.² Der Bund behält sich ferner das Recht vor, für bestimmte Berufe eine Höchstzahl der jährlich zuzulassenden Saisonarbeiter zu bestimmen. Den einzelnen Kantonen wird dann im Rahmen dieser Höchstzahl ein entsprechendes Kontingent zugeteilt (Baugewerbe).

Trotz der Ueberordnung des Bundes läßt sich dennoch der Zustrom an Saisonarbeitern nach arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten be-

¹ Verordnung über die Ausübung einer Erwerbstätigkeit durch Ausländer im Kleinen Grenzverkehr (16. April 1935), Bd. XXXVI, S. 395.

² Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (26. März 1931), Eidgenössische Gesetzessammlung, S. 279 ff.

liebig regulieren. Die Wirksamkeit der Saisonwanderung zwecks Ausgleichs saisonal- und konjunkturell bedingter arbeitsmarktschwankungen ist z. B. an folgenden Zahlen ersichtlich. Im Jahre 1929 waren 603 Saisonarbeiter (Maurer) in unserem Kanton beschäftigt.« Da schon im Frühjahr die Aussichten im Baugewerbe ungünstig waren, haben wir bei der Behandlung der Einreisegesuche der italienischen Maurer starke Zurückhaltung walten lassen und grundsätzlich jeder Bau-firma nur die Hälfte der im Vorjahre bewilligten Saisonarbeiter zugelassen.«¹ In der Tat belief sich dann 1930 die Zahl der zugelassenen italienischen Maurer nur noch auf 289 Mann; d. h. gegenüber 1929 konnte sie um rund 50 % reduziert werden. Nun ist allerdings hervorzuheben, daß die Saisonwanderung gegenüber dem Kleinen Grenzverkehr eine weit weniger kurzfristige Regulierungsmöglichkeit darstellt. Dies kam gerade in dem oben erwähnten Jahre 1930 sehr deutlich zum Ausdruck. Da zu Beginn des Jahres die Verhältnisse im Baugewerbe ungünstig waren, hat man — wie erwähnt — die Saisonarbeiter im Vergleich zu 1929 um die Hälfte reduziert. Im April des gleichen Jahres nahm jedoch die Bautätigkeit einen derartigen Aufschwung, »...daß ein grosser Mangel an inländischen Bauarbeitern entstand«;² dieser konnte nicht mehr mit Saisonarbeitern, sondern nur mit Hilfe von Grenzgängern aus der badischen und elsässischen Nachbarschaft gedeckt werden. Im Gegensatz dazu ist es durchaus denkbar, daß sich die Erwartungen der maßgebenden Instanzen als zu optimistisch erweisen und das Kontingent an Saisonarbeitern wesentlich den Bedarf übersteigt. In solchen Fällen kann aber mit Genugtuung festgestellt werden, daß die überschüssigen Saisonarbeiter nicht etwa hartnäckig in unserer Stadt verharren, sondern ohne irgendwelchen Druck einer übergeordneten Instanz sich in der überwiegenden Mehrheit in ihren Heimatstaat zurückziehen.² Während die berufliche Zusammensetzung der Grenzgänger sich mit der jeweiligen Wirtschaftslage verändert, rekrutieren sich in unserm Kanton die Saisonarbeiter fast ausschließlich aus Bauarbeitern. In andern Kantonen der Schweiz liefern demgegenüber die Saisonarbeiter auch einen wesentlichen Beitrag zur Milderung des Arbeitermangels in der Landwirtschaft und im Hotel- und Gastwirtschaftsgewerbe. Die besondere Struktur unserer städtischen Wirtschaft verleiht somit auch der Saisonwanderung ein eigenartiges Gepräge.

Uebrige kontrollpflichtige Ausländer. Neben den Grenzgängern und den Saisonwanderern gibt es noch eine stattliche Anzahl von Ausländern, die ebenfalls nur im Besitze einer befristeten Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung sind. Auch sie müssen im Notfalle zum Ausgleich von Arbeitsmarktschwankungen herbeigezogen werden. Da es vorkommt, daß Ausländer, die bereits seit zwei Jahrzehnten in unserer Stadt erwerbstätig sind, nur über eine befristete Arbeitsbewilligung verfügen, so stößt ein entsprechendes Vorgehen unserer maßgebenden

¹ Bericht über das öffentliche Arbeitsnachweilsbureau des Kantons Basel-Stadt 1930, S. 3.

² Ebenda.

Instanzen auf schwerwiegende Probleme menschlicher Natur, die nicht ohne weiteres vernachlässigt werden dürfen. Dennoch hebt das Kantonale Arbeitsamt in seinem Bericht über das Krisenjahr 1932 hervor: »... und es war nicht zu vermeiden, auch Arbeitsbewilligungen, die vor einigen Jahren bei guter Konjunktur erteilt worden sind, nun wieder zu entziehen, weil inländischer Ersatz vorhanden war.«¹ Es fügt aber gleichzeitig mit Recht hinzu: »Wieviel Mühe die Verweigerung der Zulassung und namentlich die Ablehnung von Gesuchen um Verlängerung des Aufenthaltes verursachen, können nur die unmittelbar beteiligten Amtsstellen beurteilen. Es handelt dabei sich oft um sehr weitgehend wirtschaftliche und namentlich auch menschliche Fragen, die sorgfältig gegeneinander abgewogen werden müssen.«²

Zusammenfassung. Auf Grund der bisherigen Ausführungen könnte man leicht geneigt sein, im Kleinen Grenzverkehr, in der Saisonwanderung sowie in den übrigen kontrollpflichtigen Ausländern einen völlig funktionsfähigen Ausgleichsmechanismus zu erblicken, der immer und überall spielt. Diese Ansicht teilen wir jedoch nur mit gewissen Einschränkungen. Greifen wir z. B. den Kleinen Grenzverkehr heraus! Hier fußt unser Einwand auf folgenden Ueberlegungen:

Jahr	Zahl der stellensuchenden Arbeitslosen	Zahl der gelernten Bauarbeiter im Kleinen Grenzverkehr
1930	1 302	800
1931	1 766 Zunahme 35 %	2 000 Zunahme 150 %

Die Tatsache, daß mit zunehmender Arbeitslosigkeit gleichzeitig die Zahl der Grenzgänger im Steigen begriffen war, scheint doch die Behauptung klar zu widerlegen, wonach der Kleine Grenzverkehr eine positive oekonomische Funktion erfülle. Indirekt besagt doch diese unbestrittene Feststellung, daß in unserer Stadt immer noch in bedeutendem Umfange Arbeitsgelegenheiten vorhanden waren, derweil eine beträchtliche Anzahl von Inländern stempeln ging. Nun wäre es aber gewiß verfehlt, diese paradoxe Erscheinung auf ein verschuldetes Versagen unserer Arbeitsmarktpolitik zurückzuführen. Unsere Instanzen haben vielmehr nichts unterlassen, um im Rahmen des Möglichen die vorhandenen Beschäftigungsgelegenheiten den inländischen Arbeitskräften zugänglich zu machen. »Objektive« Faktoren einerseits und »subjektive« Erwägungen andererseits setzten jedoch dem Wirken der betreffenden Amtsstellen ganz bestimmte Schranken.

a) Der wichtigste »objektive« Hemmungsfaktor hatte während der Krise seinen Ursprung in einem Auseinanderklaffen zwischen der beruflichen Gliederung der Bevölkerung und der Struktur bzw. den Bedürfnissen der Wirtschaft. Mit andern Worten: der Struktur der Ar-

¹ Bericht des kantonalen Arbeitsamtes 1932, S. 11.

² Dasselbst, S. 11.

beitsnachfrage stand keine entsprechende Zusammensetzung des Angebots gegenüber. Hiefür war auf der Nachfrageseite — wenigstens unseres Erachtens — die spekulative Baukonjunktur, auf der Angebotsseite zum Teil eine gewisse Berufsdesorientierung verantwortlich. Erstere bewirkte, daß durch eine ungesunde Aufblähung der städtischen Bautätigkeit der heimische Bestand an tüchtigen Bauarbeitern nicht mehr ausreichte, um die überdurchschnittlich große Nachfrage befriedigen zu können. Diese Diskrepanz zwischen dem qualitativen Aufbau der Arbeitsnachfrage und dem des Arbeitsangebots erklärt uns die paradoxe Erscheinung, daß im Krisenjahr 1931 allein im Kleinen Grenzverkehr rund 2 000 gelernte ausländische Bauarbeiter in unserer Stadt zur Arbeit kamen. Weshalb die Umschulung nicht als Abwehrmittel angewandt werden konnte, darauf haben wir bereits in Abschnitt II hingewiesen. Die sogenannte Berufsdesorientierung, deren wahre Bedeutung von gewissen Autoren zweifelsohne überbetont wird,¹ spielt in Basel nur in einem Falle eine erwähnenswerte Rolle, nämlich in der Hauswirtschaft. In diesem Berufszweig war während sämtlicher Krisenjahre ein bedeutender Mangel an Arbeitskräften zu verzeichnen, der nur zum Teil durch Zuzug von Ausländerinnen behoben werden konnte. So schreibt z. B. der Bericht des Kantonalen Arbeitsamtes noch im Höhepunkt der Krise: »Der Mangel an tüchtigen Hausangestellten, der von jeher bestand, machte sich auch im Berichtsjahre geltend.«² Es ginge zu weit, alle die Gründe zu eruieren, welche dieser Berufsdesorientierung zugrunde liegen. Wir haben sie übrigens an einer anderen Stelle darzulegen versucht. Den Dienstbotenberuf haben wir hier vor allem deshalb angeführt, weil seine Resorptionskraft außerordentlich groß ist. So rekrutieren sich beispielsweise 1920 von den 5 735 erwerbstätigen Dienstmädchen 3 945, d. h. 65 % aus Ausländerinnen.³

b) Neben den objektiven Faktoren setzten sich aber noch »subjektive« Erwägungen staatspolitischer und menschlicher Natur dem Vorgehen unserer Instanzen bestimmte unüberschreitbare Schranken. Auf Grund der Tatsache, daß in Basel die Zahl der ausländischen Grenzgänger die der schweizerischen um vieles überwiegt, könnte man geneigt sein, während der Krise im Kleinen Grenzverkehr eine rigorose Praxis zu befürworten. (Eine amtliche Erhebung hat 1920 ergeben, daß 2 713 ausländische Grenzgänger in unserer Stadt erwerbstätig waren; ihnen standen nur 644 schweizerische gegenüber.) Davon ist jedoch abzuraten. Die exzentrische Lage Basels innerhalb des schweizerischen Hoheitsgebietes bzw. das Fehlen eines eigenen Hinterlandes bringt es mit sich, daß wir an der Aufrechterhaltung von guten wirtschaftlichen Beziehungen mit der badischen und elsässischen Nachbarschaft ein vitales Interesse haben müssen. Von dieser richtigen Ueberlegung war denn auch das Vorgehen unserer Behörden stets geleitet.

¹ K. Bartholdi: «Gegenwartsfragen der schweizerischen Arbeitsmarktpolitik», S. 18 ff.

² Bericht des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt 1936, S. 8.

³ Bericht des Regierungsrates über den Anzug F. Schneider betr. Heranbildung un-
gelernter Arbeitskräfte für die Verrichtung von Berufsarbeiten (Nr. 2856), S. 7 f.

So ist z. B. in einem Jahresbericht des Kantonalen Arbeitsamtes zu lesen: »Die wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen zu den Bewohnern der elsässischen und deutschen Grenzzone sind so mannigfaltig, daß nicht nur ausschließlich die Lage des inländischen Arbeitsmarktes ausschlaggebend sein darf.«¹ Hinter diesem Satze verbirgt sich die überzeugende Einsicht, daß es völlig verfehlt wäre, einen temporären Vorteil auf Kosten schwerwiegender langfristiger Nachteile zu erkaufen. Bei der Behandlung der »Ausländerfrage« können und dürfen aber nicht nur wirtschaftliche und staatspolitische Gesichtspunkte maßgebend sein; vielmehr sind auch menschliche Faktoren zu berücksichtigen. Der mit einer unsterblichen Seele ausgestattete Mensch darf nicht zur Ware erniedrigt werden. »Im Widerspruch zwischen Menschlichkeit und Eigeninteresse werden Rat und Volk in ihrem Verhalten oft hin und her gezerzt«² betont F. Mangold, auf die Bevölkerungspolitik unserer Stadt im Laufe von vier Jahrhunderten sich beziehend. Dieses gleiche Verhalten darf aber auch in jüngster Zeit als kennzeichnend betrachtet werden. So führt z. B. der Bericht des Kantonalen Arbeitsamtes in Bezug auf die Behandlung der Ausländerfrage aus: »Es handelt sich dabei oft um sehr weitgehend wirtschaftliche und namentlich auch menschliche Fragen, die sorgfältig gegeneinander abgewogen werden müssen. Die Menschen lassen sich nicht einfach wie Schachbrettfiguren beliebig verschieben.«³

Zusammenfassend stellen wir fest, daß die Ausländer vor allem in der Gestalt von Saisonwanderern und Grenzgängern in der Regel eine geeignete und vorteilhafte Möglichkeit bieten, um Schwankungen auf unserem Arbeitsmarkt auszugleichen bzw. zu mildern, seien diese nun saisonaler oder konjunktureller Natur. In der Hochsaison bzw. in der Hochkonjunktur tragen sie dazu bei, die vorhandenen Erzeugungsanlagen und Beschäftigungsmöglichkeiten optimal auszunützen, was über eine Steigerung des Sozialproduktes auch den einheimischen Arbeitgebern und -nehmern zugute kommt. In Zeiten der toten Saison bzw. der Krise kann ein Teil der nunmehr überschüssigen Arbeitskräfte aus dem Produktionsprozeß ausgegliedert werden, ohne den inländischen Sozialeinrichtungen zur Last zu fallen. Wir haben jedoch gesehen, daß einer Entlassung der ausländischen Hilfskräfte bestimmte unüberschreitbare Grenzen gezogen sind. Diese Schranken, die wir in unserer Arbeit darzustellen versucht haben, sollen vor einer Ueberschätzung der Regulierungsfunktion der Ausländer warnen.

§ 3. Die Bekämpfung von Doppelverdienertum und Frauenarbeit.

Das Doppelverdienertum. »Personen — zumeist geistige Arbeiter —, die ihre Arbeitszeit nicht einem, sondern zwei oder mehreren Unternehmen entgeltlich widmen«⁴ pflegt man als »Doppelverdiener« zu bezeichnen. In unserer Arbeit wollen wir den Begriff etwas weiter fassen

¹ Jahresbericht des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt 1932, S. 10.

² F. Mangold: »Die Bevölkerung und die Bevölkerungspolitik Basels seit dem 15. Jahrhundert«, Basler Universitätsreden, 9. Heft, Basel 1939, S. 32.

³ Jahresbericht des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt 1932, S. 11.

⁴ F. Machlup: »Führer durch die Krisenpolitik«, S. 37.

und darunter auch jene Erscheinung verstehen, daß pensionierte Personen oder beide Ehegatten erwerbstätig sind.

In Zeiten wirtschaftlicher Prosperität erregt das Doppelverdienertum kein besonderes Aufsehen. Demgegenüber übt es in der Krise eine seltsame Anziehungskraft auf die öffentliche Meinung aus, welche sich voller Leidenschaft gegen diesen unhaltbaren Zustand aufzulehnen pflegt. Dabei ist man stets geneigt, die legitimen Schranken zu übersteigen und die Tragweite dieser Erscheinung um vieles zu überschätzen. Psychologische Erwägungen vermögen uns diese Uebertreibung weitgehend zu erklären. Die Vermutung, daß gewisse Personen sich zu bereichern beabsichtigten, während unzählige andere, infolge Arbeitslosigkeit, schwere materielle Opfer auferlegt erhalten, welche vor allem in einer starken Einschränkung des Wahl- und vielfach des Existenzbedarfes zum Ausdruck kommen, diese Vermutung muß verständlicherweise im Volke ein Gefühl der Unzufriedenheit, des Neides und nicht selten des Hasses heraufbeschwören. Versuchen wir nun die Gründe des Doppelverdienertums zu eruieren, so stellen wir in der Mehrzahl der Fälle jedoch fest, daß weder rücksichtsloser Egoismus, noch grenzenloses Erwerbsstreben Triebfeder dieser Erscheinung sind. Die Ehegattin stellt ihre Arbeitskraft zur Verfügung, weil das Gehalt des Ehemannes für den Unterhalt der Familie nicht mehr ausreicht. Der Pensionierte wird aus demselben Grund erneut auf dem Arbeitsmarkt erscheinen und auch der eigentliche Doppelverdiener ist aus gleichen Erwägungen heraus gleichzeitig an mehreren Arbeitsstätten erwerbstätig.

In einem gerechten Kampfe gegen das Doppelverdienertum ist es daher nicht nur interessant und von Bedeutung, dem aus unverantwortlichen Erwerbs- und Gewinnstreben erfolgenden Mehrfachverdienertum das durch Notwendigkeit bedingte gegenüberzustellen, sondern es ist auch lohnend, zwei Arten des letzteren zu unterscheiden.

Dabei kristallisiert sich heraus, daß entweder das Doppelverdienertum notwendig ist, um die Befriedigung der Existenzbedürfnisse sicherzustellen, oder aber um einen bestimmten Wahlbedarf, einen gewissen Lebensstandard oder ein angewohntes soziales Niveau aufrechtzuerhalten. Im letzteren Falle nehmen psychologische und soziologische Faktoren eine bedeutende Stellung ein.

Auf Grund der bisherigen Ausführungen kann bereits gesagt werden, daß die Bekämpfung des Doppelverdienertums unter keinen Umständen mittels »globaler« Maßnahmen erfolgen darf. Soll es nicht so weit kommen, daß Not durch Erzeugung neuer Not gemildert wird, so erheischt vielmehr jeder konkrete Fall besondere Berücksichtigung. Diese Feststellungen rechtfertigen die Frage, ob es unter diesen Umständen überhaupt noch zweckmäßig sei, daß die Arbeitsmarktpolitik von dieser Maßnahme Gebrauch mache. F. Machlup fällt der negative Entscheid nicht schwer. Er sagt: »Was wären also die Wirkungen eines Verbots des Doppelverdienertums? Kostspielige Verfahren zur Durchführung der neuen Vorschriften, Schädigung vieler Personen, ja Existenzbedrohung mancher Mittelständler, Verteuerung mancher

Betriebe und fast überhaupt keine Erfolge für die Stellenlosen.«¹ Nichtsdestoweniger hat der Kampf gegen das Doppelverdienertum auch in jüngster Zeit das öffentliche Interesse auf sich gelenkt und ist im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik immer wieder in Erwägung gezogen worden. W. Röpke spricht von der »Popularität des Kampfes gegen das Doppelverdienertum«² und weist damit auf den eigentlichen Grund hin, der die maßgebenden Instanzen zwingt, sich der öffentlichen Ruhe und Ordnung zuliebe mit dieser Maßnahme auseinanderzusetzen.

Dem Problem des Mehrfachverdienertums und der Aemterhäufung scheint man in Basel geradezu zusätzliche Beachtung geschenkt zu haben. So schritten beispielsweise am 21. Juni 1936 rund 15 000 Wähler zur Urne, um sich über das »Initiativbegehren zur Bekämpfung des Mehrfachverdienertums und der Aemterhäufung« auszusprechen.³ Die oben erwähnte Popularität fehlte demnach nicht. Wie in andern Ländern und Gemeinwesen,⁴ so richteten sich auch hier die Anklagen in Sonderheit gegen das Doppelverdienertum der Staatsbediensteten. Daraufhin in Basel eingeleitete Untersuchungen haben jedoch ergeben, daß dem Mehrfachverdienertum bei den Staatsangestellten eine ganz untergeordnete Bedeutung zukommt. Zu dieser Ueberzeugung gelangt man vollends bei der Berücksichtigung der Gründe, die zu diesem Verhalten führen. Nachforschungen haben gezeigt, daß sozusagen in keinem Falle Geldgier oder Habsucht vorlagen. Der Unterhalt erwerbsloser Eltern, die Anstaltskosten für versorgungsbedürftige Familienangehörige oder eine gepflegte Kindererziehung waren meistens die Ursache des Doppelverdienertums.⁵ Wir haben schon einleitend darauf hingewiesen, daß unter solchen Umständen von einem Verbot dringend abzuraten ist. In Basel sprachen jedoch noch andere Erwägungen gegen die Anwendung dieser Maßnahme. Von den 3 852 verheirateten Staatsbediensteten konnten nämlich nur 248 Fälle ausfindig gemacht werden, bei denen tatsächlich Mehrfachverdienertum vorlag. Nur in 111 von den erwähnten 248 Fällen bestand die Möglichkeit, einen Ehegatten durch einen Erwerbslosen zu ersetzen. Die vielgemachte Feststellung, daß als Folge einer zwangsmäßigen Entlassung mit grösster Wahrscheinlichkeit eine Einsparung an Arbeitskräften stattfindet, schmälert noch mehr die Erfolgsaussichten eines solchen Eingriffes. Daß ferner ein rücksichtsloser Kampf gegen das Doppelverdienertum nur eine kurzfristige und unvollkommene Lösung dargestellt hätte, geht aus folgenden Feststellungen hervor. In Basel überschritt z. B. in 89 von den 111 Fällen das Einkommen des zweiten Ehegatten die Höhe von Fr. 2 000.— nicht.⁶ Das Freiwerden würde somit keinesfalls

¹ F. Machlup: a.a.O., S. 38.

² W. Röpke: »Praktische Konjunkturpolitik«, W. A. 1931, Bd. II, S. 435.

³ Bericht des Regierungsrates betr. die Erledigung der Initiative zur Bekämpfung des Mehrfachverdienertums und der Aemterhäufung (8. April 1937), Nr. 3624, S. 3 ff.

⁴ W. Röpke: a.a.O., S. 437.

⁵ Bericht des Regierungsrates betr. die Erledigung der Initiative zur Bekämpfung des Mehrfachverdienertums und der Aemterhäufung (8. April 1937), Nr. 3624, S. 11.

⁶ Bericht der Grossratskommission betr. Erledigung der Initiative zur Bekämpfung des Mehrfachverdienertums und der Aemterhäufung (24. April 1941), Nr. 3889, S. 4 ff.

ausreichen, um einem Familienoberhaupt das für den Lebensunterhalt erforderliche Einkommen zu beschaffen. Das Endergebnis liefe unter diesen Verhältnissen tatsächlich darauf hinaus, daß die Not auf einen weitem Personenkreis ausgedehnt würde. Zusammenfassend können wir Folgendes festhalten: Ein Verbot des Doppelverdienertums und der Aemterhäufung hätte einerseits nur eine unbedeutende Entlastung des Arbeitsmarktes erwirken können, andererseits wäre seine Anwendung auf besondere Schwierigkeiten menschlicher und staatsrechtlicher Natur gestoßen. Der Umstand, dass diese Maßnahme in Basel nie über das Stadium der Voruntersuchung und der Diskussion hinausgekommen ist, widerspiegelt daher unseres Erachtens eine kluge und weitsichtige rechtsstaatliche Arbeitsmarktpolitik.

Die Frauenarbeit. »Die Frau hat in der Schweiz freien Zutritt zu allen Berufen... Die Berufsverhältnisse der Frau sind im allgemeinen Ausfluß der verfassungsmäßig garantierten Handels- und Gewerbe-freiheit und der Rechtsgleichheit.«¹ Mit diesem Hinweis haben wir vor allem die Grenzen aufgezeigt, welche in unserem Rechtsstaate allen Bestrebungen gesteckt sind, die dahin gehen, aus arbeitsmarkt-politischen Erwägungen heraus die Frauenarbeit einzuschränken oder gar zu verbieten.

Trotz dieser äußerst eng gezogenen Schranken ist es aber dennoch aufschlußreich und interessant, sich mit dem Problem der Frauenarbeit als solchem kurz auseinanderzusetzen. In Zeiten wirtschaftlichen Niedergangs kommt es nämlich immer wieder vor, daß die Erwerbs-tätigkeit der Frau — auch wenn kein Doppelverdienertum vorliegt — angegriffen wird. Hiebei hebt man teilweise mit Recht hervor, daß vielfach Frauen zur Verrichtung von Männerarbeit herangezogen werden, während geeignete männliche Arbeitskräfte arbeitslos sind und gleichzeitig in gewissen Frauenberufen (H a u s w i r t s c h a f t) akuter Arbeiterinnenmangel herrscht.² Auch wir sind der Meinung, daß es nicht angeht, z. B. aus kostenmäßigen Erwägungen heraus, den Mann allmählich durch die Frau verdrängen zu lassen. Ein Blick in die wirtschaftliche Wirklichkeit läßt jedoch erkennen, daß davon gar nicht die Rede sein kann.

Gewerbliche Frauenarbeit im Kanton Basel-Stadt³ Grundzahlen

Jahr	Beschäftigte insgesamt	Beschäftigte Frauen	von je 100 Beschäftigten waren Frauen
1905	49 873	14 752	29,6
1929	75 458	22 537	29,9
1939	73 518	22 825	31,0

Das Verhältnis von Männer- und Frauenarbeit im Gewerbe hat sich demnach, gesamthaft gesehen, nur wenig geändert. Die Zunahme der

¹ D. Schmidt: «Frauenarbeit» in HdSV, Bd. I, S. 451.

² Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände (VSA): Oeffentlicher Brief an Bundesrat Dr. W. Stampfli, S. 8.

³ Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt: «Die Gewerbebetriebe im Kanton Basel-Stadt», Basel 1943, S. 49.

Frauenarbeit ist unbedeutend, was auch dadurch bestätigt wird, daß der Anteil der Frauen an der Gesamtzahl der Beschäftigten überhaupt in Basel immer noch unter dem schweizerischen Durchschnitt liegt.¹ Die Zahlen des Jahres 1939 dürfen zudem nicht als typisch betrachtet werden, weil infolge der Mobilisation der Schweizerarmee die Frauenarbeit notwendigerweise eine Ausdehnung erfahren mußte. Von einer relativen Zunahme der gewerblichen Frauenarbeit darf nicht gesprochen werden. Eine andere Statistik vermag uns überdies zu zeigen, daß die beschäftigten Frauen im Gewerbe sich im Laufe der zeitlichen Entwicklung immer mehr von den eigentlichen Männerberufen abgewandt und den typischen Frauenberufen zugewandt haben. Diese Feststellung entkräftet nicht unwesentlich die Argumente, die gegen die Erwerbstätigkeit der Frau ins Feld geführt werden.

Von je 100 beschäftigten Frauen im Gewerbe entfielen auf die einzelnen Erwerbsklassen²

	1905	1929	1939
Industrie, Handwerk	58,9	44,2	39,3
Verkehr	0,9	2,1	2,3
Handel	18,4	31,4	31,5
Gastgewerbe	15,0	13,5	14,7
Reinigung	6,3	4,0	4,9
Sport, Vergnügen	0,1	0,6	0,5
Hygiene, Krankenpflege	0,4	4,2	6,8
	100,0	100,0	100,0

Der Rückgang der Frauenarbeit in Industrie und Handwerk um rund 20 % und ihre Zunahme um 6,4 % in Hygiene und Krankenpflege bestätigt unsere Behauptung, daß sich die Frau immer mehr »ihrem« eigentlichen Wirkungskreis zugewandt hat. Unsere Folgerung geht deshalb dahin, daß in Basel kein Anlaß bestanden hat, gegen die Erwerbstätigkeit der Frau besondere Maßnahmen zu ergreifen. Zudem hätten — wie bereits erwähnt — die verfassungsmäßig verankerten persönlichen Freiheitsrechte der Frau derartige Eingriffe nicht gestattet. Im autoritären Deutschland von 1933 konnten z. B. wirksame Maßnahmen ergriffen werden, »um der Frau den natürlichen Wirkungskreis als Hausfrau und Mutter zurückzuerobern.«³ Andererseits hat man aber auch in diesem Lande von indirekten Mitteln Gebrauch gemacht, die mit einer demokratischen Staatsverfassung durchaus vereinbar gewesen wären. Es sei in diesem Zusammenhange nur die Gewährung von Ehestandsdarlehen und die Befreiung von Hausgehilfinnen von Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern erwähnt. Während die erstere Maßnahme die Herausnahme der Frau aus dem Produk-

¹ Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt: a.a.O., S. 49.

² Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt: »Die Gewerbebetriebe im Kanton Basel-Stadt«, S. 50.

³ Wirtschaftsdienst 1934: »Der Einsatz weiblicher Arbeitskräfte«, S. 1171.

tionsprozeß und ihre Ersetzung durch den Mann zum Ziele hatte, beabsichtigten die anderen, die Frau in einen typischen Frauenberuf, in welchem Arbeitermangel herrschte, zu überführen.¹ Die guten Erfahrungen in Deutschland haben auch in Basel zu entsprechenden Anregungen geführt. So hat man beispielsweise bei uns den Gedanken des Ehestandsdarlehens wieder aufgegriffen. Dabei hatte man allerdings weniger die Reduktion der Frauenarbeit als die Erhöhung der Kaufkraft der Brautleute und damit eine indirekte Arbeitsbeschaffungsmaßnahme für bestimmte Gewerbe (Möbelgewerbe) im Auge gehabt.² Demgegenüber war in Deutschland das Ehestandsdarlehen an die Bedingung geknüpft, daß die Ehefrau nach ihrer Vermählung ihre bisherige Erwerbstätigkeit aufzugeben habe. Bei der Behandlung des Problems der Frauenarbeit wird meistens nicht berücksichtigt, daß die Frau zu einem niedrigeren Lohn als der Mann zu arbeiten pflegt. Die Nichtberücksichtigung dieser kostenmäßigen Aspekte führt vielfach zu wirklichkeitsfremden Annahmen auf der Befürworter- wie Gegenseite. So darf unseres Erachtens zur Erklärung der Tatsache, daß die Frau von der Arbeitslosigkeit weniger hart betroffen wird als der Mann nicht nur das Argument der »Unersetzbarkeit«³ ins Feld geführt werden, sondern es sind eben auch diese kostenmäßigen Faktoren zur Erklärung heranzuziehen.

§ 4. Die Ausschaltung der »jüngsten« und »ältesten« Erwerbstätigen.

In jedem nationalökonomischen Lehrbuch wird darauf hingewiesen, daß das mengenmäßige Angebot an Arbeitskräften vorwiegend durch das »natürliche Volkswachstum«⁴ bestimmt wird. Eine Einflußnahme auf diesen wichtigsten Bestimmungsfaktor des Arbeitsangebotes kann »nur auf dem langsamen Umwege über eine Sinnesänderung der Individuen«⁵, was heißt, daß eine übergeordnete Instanz höchstens mit indirekten Mitteln, auf die zudem jedes Wirtschaftssubjekt anders reagieren wird, einschreiten kann. Ja, wir wagen sogar zu behaupten, daß sich das Arbeitsangebot in Tat und Wahrheit kaum durch eine direkte oder indirekte Einflußnahme auf das Bevölkerungswachstum regulieren läßt. Es bleibt somit nichts anderes übrig, als eine Beschränkung des vorhandenen Arbeitsangebotes vorzunehmen, was hauptsächlich durch den Erlass von gesetzlichen Bestimmungen, welche die Erlangung und Aufrechterhaltung der Erwerbstätigkeit an bestimmte Voraussetzungen und Bedingungen knüpfen, geschehen kann. Eine solche Voraussetzungen ist z. B. in der Festsetzung eines Höchst- und Mindestalters für Erwerbstätige gegeben. Im folgenden wollen wir auf diesen Sachverhalt etwas näher eingehen.

¹ Bericht des Regierungsrates über die Anzüge Dr. A. R. Ganz und Konsorten und Dr. C. Peter und Konsorten befr. die Gewährung von Ehestandsdarlehen (14. Januar 1943), Nr. 3987, S. 5.

² J. Gerhardt: »Deutsche Arbeits- und Sozialpolitik«, S. 213.

³ A. Mürset: »Arbeitsmarkt und Einschränkung der Frauenarbeit«, S. 2.

⁴ P. Mombert: »Bevölkerung und Arbeitsmarkt«, W. A. 1932, Bd. II, S. 125.

⁵ W. Röpke: »Die Lehre von der Wirtschaft« (Wien 1937), S. 53.

Zum Problem der jüngsten Erwerbstätigen. Im Zustande der Vollbeschäftigung finden sich drei Möglichkeiten, um zusätzliche Arbeitskräfte verfügbar zu machen: a) Ueberzeitarbeit, b) Lohnerhöhungen, die imstande sind, Arbeiter des einen Industriezweiges in einen andern abzuziehen, und c) die Beschäftigung Jugendlicher.¹

Aus dieser Ueberlegung geht hervor, daß in der Voll- und Ueberbeschäftigung die Jugendlichen eine Regulierungsmöglichkeit bzw. eine Art »Reservearmee« darstellen, vermöge derer sich Schwankungen auf dem Arbeitsmarkte ausgleichen bzw. mildern lassen. Unter diesen Umständen rechtfertigt sich auch die Frage, ob die Jugendlichen diese oekonomisehe Funktion nicht auch in Zeiten der Arbeitslosigkeit ausüben können. Es ist deshalb auch verständlich, daß in Krisen immer wieder Anregungen gemacht wurden, die dahin gingen, durch eine Heraufsetzung des Schuleintrittalters, durch eine Verlängerung der Schulpflicht oder durch die Festsetzung eines Mindestalters für die Zulassung zur Erwerbsarbeit eine bessere und gerechtere Verteilung der vorhandenen Beschäftigungsmöglichkeiten zu erlangen.

Der Bund nahm in Bezug auf die Heraufsetzung des Mindestalters eine positive Stellung ein.² In medizinischen Kreisen fanden sich für eine derartige Maßnahme viele Befürworter, weil man von der Auffassung getragen war, daß eine frühe Erwerbsarbeit die im Wachstumsalter so dringend erforderliche Schonung der Jugend vielfach stark beeinträchtigt. Das schließt jedoch nicht aus, daß viele Familien auf die Erwerbsarbeit ihrer Kinder angewiesen sind. Dieser Interessengegensatz mag nicht unwesentlich dazu beigetragen haben, daß diese Maßnahme nicht über das »Stadium der Voruntersuchung und der Diskussion«³ hinausgekommen ist. Bei der Behandlung dieser Frage müssen wir uns stets vergegenwärtigen, daß z. B. die Bestimmungen über das Mindestalter der Arbeitnehmer in der Regel und in erster Linie sozialpolitischen Zwecksetzungen dienen. Einleitend haben wir aber festgehalten, daß nur eine »bewußt« und »gewollt« herbeigeführte Einflußnahme auf die Gestaltung des Arbeitsmarktes als Arbeitsmarktpolitik betrachtet werden kann. Aus diesem Grunde erscheint uns auch die Bestimmung: »Kinder dürfen in industriellen, kaufmännischen, gewerblichen und handwerksmäßigen Betrieben erst nach Schluß des Schuljahres beschäftigt werden, in dem sie das 14. Altersjahr zurückgelegt haben«⁴ als eine ausschließlich sozialpolitisch ausgerichtete Maßnahme. Dasselbe gilt für die Verordnung betreffend die Erwerbstätigkeit schulpflichtiger Kinder vom 4. September 1934, die lautet: »Die Annahme von Arbeit in industriellen, kaufmännischen, gewerblichen und handwerksmäßigen Betrieben ist Schulpflichtigen auch nach der Erreichung des im Arbeitsgesetz bezeichneten Alters untersagt.«⁵

¹ G. D. N. Worswick: »Stabilität und Elastizität der Vollbeschäftigung«, S. 126.

² Hans Winkler: a.a.O., S. 46.

³ Derselbe: a.a.O., S. 47.

⁴ § 10 des Arbeitszeitgesetzes vom 8. April 1920 (Basel-Stadt).

⁵ § 3 der Verordnung betr. die Erwerbstätigkeit schulpflichtiger Kinder vom 4. September 1934, Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt, Bd. XXXVI, S. 323.

Diese Feststellung hält uns aber keineswegs davon ab, mit V. F. Wagner zu behaupten: »Diese Interventionen liefen auf nichts anderes hinaus, als auf eine staatliche Beschränkung des Arbeitsangebots.«¹ In ähnlichem Zusammenhange führt auch M. Holzer aus: »Andere Maßnahmen erhalten, ohne primär krisenpolitisch zu sein, durch den Zeitpunkt ihres Erlasses einen krisenpolitischen Aspekt, wie z. B. das Mindestaltergesetz von 1938, das neben seiner sozialpolitischen Zwecksetzung gleichzeitig eine Entlastung des Arbeitsmarktes verfolgt.«²

In Bezug auf die oben angedeutete arbeitsmarktpolitische Tragweite einer solchen Maßnahme ist kurz noch folgendes zu sagen. E. Rikli hat berechnet, daß die Heraufsetzung des Mindestalters um ein Jahr in der ganzen Schweiz rund 5 000 Arbeitsstellen frei gemacht hätte.³ In Basel hätte sich ein relativ noch geringerer Erfolg eingestellt, weil hier der Anteil der Jugendlichen an der Gesamtbevölkerung von sämtlichen Kantonen der Schweiz den zweitletzten Rang aufweist. Wenn 1910 der Anteil der im Alter von 0—14 stehenden Personen an der Gesamtbevölkerung 28,8 % betrug, so sank er bis 1930 auf 17,3 %.⁴ Es ist daher anzunehmen, daß durch eine Ausschaltung der Jugendlichen nur eine unbedeutende Entlastung des baselstädtischen Arbeitsmarktes zu erzielen ist.

Zum Problem der ältesten Erwerbstätigen. Während der Krise wurden vor allem in organisierten Kreisen der Jugend wiederholt Stimmen laut, die im Verbleiben der ältesten Jahrgänge im Erwerbsleben einen unhaltbaren Zustand erblickten, der nicht nur die Arbeits- und Aufstiegsmöglichkeiten der Jugend bedeutend schmalere, sondern darüber hinaus auch die Produktivität der Wirtschaft merklich beeinträchtigte. An einem freiwilligen oder zwangsmäßigen Ausscheiden der ältesten Schicht der Berufstätigen müsse daher — so führte man aus — neben dem jugendlichen Arbeitslosen auch die Allgemeinheit interessiert sein.

Diesen stichhaltigen Argumenten wirtschaftlicher Natur sind jedoch menschliche Erwägungen gegenüberzustellen. Zudem sprechen alle Anzeichen dafür, daß die ältesten Erwerbstätigen in der Regel ohne weiteres geneigt wären, in den Ruhestand zu treten, wenn ihnen dazu die erforderlichen finanziellen Grundlagen zur Verfügung ständen. Ein frühzeitiges Ausscheiden der älteren Jahrgänge ist deshalb nur insofern eine sinnvolle und zweckmäßige Maßnahme, als auch nach Aufgabe des Berufslebens der Unterhalt der betreffenden Personen sichersteht. Der Ausbau des Pensionswesens und der Altersversicherung sind hierfür die unerläßlichste Voraussetzung. Auf Grund unserer Ueberlegungen muss gefolgert werden, daß ein zwangsmäßiges Ausscheiden der ältesten Jahrgänge ein zweischneidiges Schwert darstellen würde. Das mag auch den Bund dazu bewogen haben, in dieser

¹ V. F. Wagner: «Kollektive und kollektivvertragliche Lohnbildung», S. 396.

² M. Holzer: «Konjunktur- und Krisenpolitik», HdSV, Bd. II, S. 43.

³ E. Rikli: «Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenhilfe in der Schweiz», S. 14.

⁴ Graphisch-statistisches Handbuch des Kantons Basel-Stadt. 2. Heft, Bevölkerung und Wohnung, S. 8.

Hinsicht im wesentlichen nichts vorzunehmen und die Angelegenheit dem jeweiligen privaten Dafürhalten zu überlassen.¹ Aus gleichen Erwägungen heraus wurde das Problem der ältesten Erwerbstätigen in Basel von einem ganz anderen, ja sogar entgegengesetzten Gesichtspunkt aus betrachtet. Die maßgebenden Instanzen setzten sich nicht mit der Frage auseinander, wie das Ausscheiden der ältesten Jahrgänge vollzogen, sondern vielmehr mit der anderen, wie arbeitsfähige und arbeitswillige ältere Arbeitslose wieder Aufnahme im Produktionsprozeß finden könnten. Denn »...die wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre hat nämlich die Erscheinung gezeitigt, daß Arbeitnehmer in vorgerücktem Alter unter Umständen dauernd keine Arbeit finden.«² Deshalb haben auch das Kantonale Arbeitsamt, das Sekretariat des Volkswirtschaftsbundes sowie der Kaufmännische Verein besondere Schritte unternommen, um die Wiedereingliederung von älteren Arbeitslosen in den Produktionsprozeß zu erleichtern.³ Die Bestrebungen um die Milderung des Schicksals älterer Arbeitsloser liefen aber etwa nicht darauf hinaus, daß sich z. B. der öffentliche Arbeitsnachweis zu einer sogenannten »sozialen Vermittlung« bekannt hätte, die in erster Linie das Alter und erst in zweiter die Berufseignung berücksichtigt hätte. Das Kantonale Arbeitsamt hat sich vielmehr auf den richtigen Standpunkt gestellt, daß die Wünsche und Argumente der Jugendlichen wie der Alten Berücksichtigung verdienen und daß nur von Fall zu Fall zu entscheiden sei, ob ein Jugendlicher oder eine ältere Person in Arbeit vermittelt werden solle oder nicht. Eine generelle Bevorzugung dieser oder jener Altersklasse hat es somit nicht gegeben; es ist richtigerweise bei der sogenannten »individuellen« Vermittlung geblieben. Dabei ist man jedoch zur Feststellung gelangt, daß die Arbeitswilligkeit und Arbeitsfähigkeit der älteren Erwerbsklassen gegenüber früher merklich zugenommen hat.⁴ Diese Tatsache spricht zugunsten der Wiedereingliederung von älteren Arbeitslosen und entkräftet zum Teil auch die Argumente, welche die geringere Arbeitsproduktivität der älteren Berufstätigen hervorheben. Mit diesen Erkenntnissen ist aber noch keineswegs gesagt, daß durch die Verschiebung des Altersaufbaus der Bevölkerung zugunsten der älteren Erwerbsschichten der Arbeitsmarktpolitik keine Schwierigkeiten erwachsen.

Altersaufbau der Wohnbevölkerung im Kanton Basel-Stadt⁵

	Ueber 50 Jahre alt	Ueber 65 Jahre alt
1860	13,1 ‰	3,3 ‰
1910	14,4 ‰	4,3 ‰
1930	22,1 ‰	6,4 ‰

¹ H. Winkler: a.a.O., S. 46.

² M. Bänninger: «Ältere Arbeitslose», HdSV, Bd. I, S. 68.

³ Ratschlag betr. Ausrichtung von Winterunterstützung an arbeitslose Kantonseinsbewohner, 8. November 1928, S. 8.

⁴ Diese Feststellung verdanke ich einer mündlichen Mitteilung von Herrn Dr. E. Burckhardt, Vorsteher des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt.

⁵ Graphisch-statistisches Handbuch des Kantons Basel-Stadt, 2. Heft, Bevölkerung und Wohnung, S. 8.

Aus der vorstehenden Tabelle geht deutlich hervor, daß die Verschiebungen im Altersaufbau unserer Stadtbevölkerung erheblich gewesen sind. So sind auch die in Frage stehenden Veränderungen nicht ohne Rückwirkungen auf dem Arbeitsmarkt geblieben. Was P. Renggli auf die ganze Schweiz sich beziehend ausführt, hat sicher auch für Basel seine Geltung: »Endlich wurde auch die zunehmende Ueberalterung ein Störungsfaktor für den Arbeitsmarkt. Arbeiter und Angestellte blieben länger im Produktionsprozeß, und das Nachrücken der Jüngeren wurde verzögert.«¹

§ 5. Der Schutz der kantonalen Arbeitskraft.

Man möchte geneigt sein, zu behaupten, der Ausdruck »kantonale Autarkie« oder »kantonaler Nationalismus«² sei eigens für Basel geprägt worden. Wenn in der Schweiz von den schädlichen Wirkungen der kantonalen Autarkiebestrebungen die Rede war, so meinte man immer Basel. Die Anklagen anderer Kantone waren teilweise derart heftig, daß sogar gewisse Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik aufgehoben werden mußten (Möbelaktion). Im konkreten Fall der Möbelaktion drängte sich das Nachgeben unserer Instanzen deshalb auf, weil die übrigen Kantone mit Boykott und andern drastischen Gegenmaßnahmen gedroht hatten.³

Als wesentlicher Ausdruck dieser »Autarkiebestrebungen« werden vor allem die Submissionsverordnungen betrachtet, welche die Grundsätze festhalten, nach denen die Arbeiten und Lieferungen durch die öffentliche Verwaltung des Kantons Basel-Stadt zu vergeben sind. In diesen Bestimmungen heißt es z. B.: »Die Vergabe von Arbeiten und Lieferungen durch die öffentliche Verwaltung und die industriellen Werke erfolgt in der Regel an solche leistungsfähige und solvente Firmen, die im Kanton Basel-Stadt ihr Steuerdomizil haben und einen kaufmännischen, gewerblichen oder technischen Betrieb unterhalten, sofern auch in dieser Beschränkung eine ausreichende Konkurrenzmöglichkeit besteht.«⁴ Oder: »Außerhalb des Kantons dürfen Arbeiten und Lieferungen nur vergeben werden, wenn besondere, wichtige Gründe es rechtfertigen.«⁵

In dieser Fassung sind aber die Submissionsbestimmungen hauptsächlich als ein Mittel der Preis-, Gewerbe- und Sozialpolitik zu betrachten, denn »...Arbeitsmarktschutzvorschriften finden sich vorwiegend erst in den Subventionsvorschriften.«⁶ Diese Vermutung finden wir in Basel bestätigt, wenn wir feststellen, daß er in den Reglementen über die Gewährung von Staatsbeiträgen an private Arbeiten

¹ P. Renggli: «Arbeitsmarktpolitik» in HdSV, Bd. I, S. 84.

² J. De La Harpe: «Föderalismus und Zentralismus», HdSV, Bd. I, S. 443.

³ Beschluss des Regierungsrates betr. die Aufhebung des Reglementes über die Gewährung von Staatsbeiträgen für im Kanton Basel-Stadt hergestellte Holzmöbel (24. Dezember 1937).

⁴ Verordnung betr. die Vergabe von Arbeiten und Lieferungen durch die öffentliche Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (2. Juli 1937), Bd. XXXVII, S. 424 ff.

⁵ Grossratsbeschluss über die Vergabe von Arbeiten und Lieferungen durch die öffentliche Verwaltung (8. März 1934), Bd. XXXVI, S. 228 ff.

⁶ E. Salin: «Submissionswesen», HdSV, Bd. II, S. 416.

die Vorschrift aufgestellt wird: »Die Unternehmer sind verpflichtet, nur solche im Kanton Basel-Stadt wohnhafte Arbeitnehmer zu beschäftigen, die entweder Basler Bürger sind oder seit einem Jahr im Kanton wohnen, oder bei Wohnsitz in einem anderen Kanton seit mindestens 5 Jahren bei einem Meister im Kanton Basel-Stadt gearbeitet haben. Die Zahl der bei einer Arbeit beschäftigten auswärtigen Arbeitskräfte darf $\frac{1}{3}$ der Beschäftigten nicht übersteigen. Bei erforderlichen Neueinstellungen sind die Arbeiter vom öffentlichen Arbeitsnachweis zu beziehen.«¹

Es ist keineswegs unsere Absicht, den Nachweis zu erbringen, daß sich hinter den oben angeführten Bestimmungen keine Autarkiestrebungen verbergen. Im Gegenteil, wir wagen sogar zu behaupten, daß die in Frage stehenden Vorschriften von besonderer Strenge sind. Dieses Geständnis sagt jedoch noch nichts darüber aus, ob dieses Verhalten Basels sich rechtfertigen läßt oder nicht. Salin hebt mit Recht hervor: »Ein wirkliches Urteil ist nur von Fall zu Fall und nach genauer Prüfung der tatsächlichen Voraussetzungen möglich.«² Unterziehen wir die natürlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse unserer Stadt einer näheren Betrachtung, so gelangen wir zur Ueberzeugung, daß die Submissions- und Subventionsvorschriften Ausdruck einer gesunden und berechtigten Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sind.

Den vielen Einwänden, die gegen diese Bestimmungen erhoben worden sind, lassen sich folgende Argumente entgegenhalten. Basel hat einmal nur das getan, was in bürgerlichen Verhältnissen »ganz natürlich« ist, nämlich die »vorzugsweise Berücksichtigung der Ortsansässigen.«³ Auch die harten Subventionsvorschriften »entsprechen der alten, in Krisen immer gehandhabten Praxis der Bevorzugung einheimischer Arbeitskräfte.«⁴ Bei diesen Bestrebungen hat man keineswegs versucht, sich auf Kosten anderer Kantone zu überteilen; auch keine Gefährdung des Bundesstaates ist daraus erwachsen. Staatsrechtlich betrachtet ist der Kanton Basel-Stadt ein Staat, und als solcher hat er die Pflicht, um den Wohlstand und die Wohlfahrt »seiner« Bürger und »seines« Volkes besorgt zu sein. Zugegeben, Basel hat tatsächlich mehr Gewicht auf den Grundsatz »Schutz der kantonalen Arbeitskraft« gelegt als die übrigen Kantone. Ist es aber — so stellen wir die Frage — in Anbetracht seiner besonderen natürlichen, wirtschaftlichen und sozialpolitischen Verhältnisse nicht dazu berechtigt gewesen? Bewirkt nicht etwa die Rohstoffarmut, daß die übrige Schweiz stets einen ansehnlichen Nutzen von Basels privaten und öffentlichen Arbeiten und Aufträgen zieht? Führen nicht die exzentrische Lage und die Kleinheit des Kantonsgebietes dazu, daß Basel nicht in selbem Maße wie die übrigen Kantone von den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen des Bundes und seiner Gliedstaaten profitiert? Hat nicht

¹ Règlement über die Gewährung von Staatsbeiträgen an Renovations- und Umbauarbeiten an privaten baselstädtischen Liegenschaften (8. März 1937), Bd. 37, S. 347.

² E. Salin: a.a.O., S. 415.

³ E. Salin: »Der Arbeitsrappen und seine wirtschaftliche und sozialpolitische Bedeutung«, S. 9.

⁴ Derselbe: »Submissionswesen«, HdSV, Bd. II, S. 416.

der ständige Zustrom vom Lande dazu beigetragen, daß die Arbeitslosigkeit in Basel relativ am höchsten war?¹ Unter solchen Umständen lassen sich besondere Schutzmaßnahmen nicht nur rechtfertigen, sondern sie drängen sich geradezu auf.² Die Berücksichtigung der eigenartigen Verhältnisse Basels bewegt uns auch zur Annahme, daß selbst eine lückenlose Einhaltung der oben angeführten Grundsätze zu keiner völligen, eigennützigen Abschließung Basels hätte führen können. Der Arbeitsbeschaffungsrat weist in seinem Bericht klar und deutlich auf diese Unmöglichkeit hin, wenn er ausführt: »Aber selbst bei genauester Betrachtung der entsprechenden Bestimmungen profitierte die außerkantonale Wirtschaft immer noch in sehr starkem Maße von der baselstädtischen Arbeitsbeschaffung, weil unser Gewerbe alle bei den Arbeitsbeschaffungsaktionen notwendigen Materialien und Fabrikate von auswärts beziehen muß, und dadurch flossen wenigstens 50—60 % der eingesetzten finanziellen Mittel in jedem Falle außerhalb unseres Kantons.«³ Zuungunsten der Gegner unserer Submissions- und Subventionsvorschriften spricht aber auch die Tatsache, daß die genaue Einhaltung der neuen Bestimmungen selbst in unserem Gemeinwesen auf besondere Schwierigkeiten gestoßen ist. »Jahrelange Gewohnheit und Weisung, die Arbeit oder Lieferung rücksichtslos, man möchte fast sagen gedankenlos, einfach dem billigsten Offertensteller zu vergeben, läßt sich nicht von heute auf morgen aus den vielen dabei mitbestimmenden Köpfen verbannen.«⁴ Alle diese Erwägungen zeigen, daß die »schädlichen« Rückwirkungen der Submissions- und Subventionsvorschriften in ihrer tatsächlichen Bedeutung von den Gegnern stark übertrieben worden sind.

Die Tragweite obiger Bestimmungen in Bezug auf den Arbeitsmarkt ist außerordentlich schwer zu erfassen. Als vorwiegend präventive Maßnahme der Arbeitsmarktpolitik haben sie eine für unseren städtischen Arbeitsmarkt ungünstige Verteilung der vorhandenen Beschäftigungsmöglichkeiten zu vermeiden gesucht. Als repressive Maßnahme haben sie vor allem zur Wieder- und Neueingliederung von ortsansässigen Arbeitslosen einen beachtenswerten Beitrag geleistet. Für ihre Wirksamkeit spricht die Tatsache, »...daß durch die Anwendung der Submissionsordnungen und inhaltlich verwandten Vorschriften auch auf vom Staat nur unterstützte (subventionierte) Arbeiten und Lieferungen ein zunehmender Teil der Aufträge in der bisher privaten Sphäre nach den Richtlinien des Staates erteilt«⁵ wurde. Wenn wir zudem berücksichtigen, daß der Anteil der öffentlichen Arbeiten und Lieferungen an der gesamten Geschäftstätigkeit sich sehr wesentlich vergrößert hat,⁶ so sind die Ausführungen von E. Salin gewiß nicht unangebracht, die — auf die Submis-

¹ P. Renggli: «Arbeitslosigkeit und Krisenmassnahmen in der Schweiz», S. 31.

² E. Salin: «Submissionswesen», HdSV, Bd. II, S. 415.

³ Arbeitsbeschaffungsrat: «Der Basler Arbeitsrapen», S. 25.

⁴ Ch. Bolliger: «Der Arbeitsrapen», S. 26 f.

⁵ E. Salin: «Submissionswesen», HdSV, Bd. II, S. 415.

⁶ Derselbe: a.a.O., S. 417.

sionsbestimmungen und inhaltlich verwandten Vorschriften sich beziehend — festhalten: »...aus einem vornehmlichen Mittel der Preispolitik werden sie zu einem wichtigen Mittel der Gewerbe- und Sozialpolitik«¹ — wir fügen hinzu — und zu einem unentbehrlichen Tragepfeiler einer weitsichtigen und straff koordinierten baselstädtischen Arbeitsmarktpolitik.

§ 6. Die Arbeitszeitverkürzung.

Im Rahmen unserer Untersuchung interessiert uns nur jene Arbeitszeitverkürzung, die »durch eine Aenderung der zeitlichen Zuteilung der vorhandenen Arbeit an die Arbeitskräfte mehr Arbeitnehmer zu beschäftigen beabsichtigt.«² Die Arbeitszeitverkürzung, welche der Erfüllung sozialpolitischer Forderungen dient, wird daher keine Berücksichtigung finden.

Das Wesen dieser Maßnahme läßt sofort erkennen, dass hier Arbeitsdehnung im Sinne einer »gleichmäßigeren« Verteilung der vorhandenen Beschäftigungsmenge vorliegt. Nicht unberechtigt schreibt deshalb Winkler: »Nicht nur die vorhandene Arbeit, sondern auch die vorhandene Arbeitslosigkeit wird auf eine größere Zahl Arbeitskräfte verteilt.«³ Obwohl die Meinungen über die Bedeutung der Arbeitszeitverkürzung für den Arbeitsmarkt recht verschieden sind,⁴ glauben wir folgenden Standpunkt vertreten zu dürfen.

Bereits einleitend haben wir darauf hingewiesen, daß die Arbeitszeitverkürzung grundlegende Abweichungen gegenüber allen anderen Maßnahmen der Arbeitsdehnung aufweist.⁵ Während diese in der Neuverteilung der vorhandenen Beschäftigungsmenge weder eine Erhöhung des Beschäftigungsgrades noch eine Verminderung der Arbeitslosigkeit anstreben, versucht jene durch eine »gleichmäßigere« Verteilung der gegebenen Arbeitsgelegenheiten zusätzliche Arbeitskräfte in den Produktionsprozeß einzugliedern bzw. ein weiteres Ansteigen der Arbeitslosigkeit zu verhindern. Ist die Verkürzung der Arbeitszeit mit einer entsprechenden Lohnreduktion verbunden, so findet sie auch in einer Neuverteilung des Volkseinkommens ihren Niederschlag. Diese Art von Arbeitsdehnung hat somit nicht nur eine »gleichmäßigere« Verteilung der vorhandenen Arbeitsgelegenheiten, sondern auch eine gleichmäßigere Verteilung des vorhandenen Gesamteinkommens zur Folge. Die arbeitsmarkt- und konjunkturpolitischen Konsequenzen dieser Tatsache haben wir ebenfalls einleitend festgelegt.⁶

Obige Ueberlegungen und vor allem die Einsicht, daß die Arbeitszeitverkürzung, im Gegensatz zu den andern Arten der Arbeitsdehnung, die vorhandene Arbeitslosigkeit zu verringern oder ein Anstei-

¹ Vgl. Abschnitt IV, Arbeitsverschiebung.

² H. Winkler: a.a.O., S. 92.

³ Derselbe: a.a.O., S. 93.

⁴ E. Berger: «Arbeitsmarktpolitik», S. 85 ff. H. Boller: «Arbeitszeitverkürzung und Arbeitsmarkt», Jena 1932, S. 57 ff. J. Gerhardt: «Deutsche Arbeits- und Sozialpolitik», S. 118 ff. H. Winkler: a.a.O., S. 92 ff. Internationales Arbeitsamt: «Arbeitszeit und Arbeitslosigkeit», Genf 1933, S. 7 ff.

⁵ Vgl. Abschnitt III, Arbeitsdehnung, § 1 Begriff und Einleitung.

⁶ Vgl. Abschnitt III, Arbeitsdehnung, § 1 Begriff und Einleitung.

gen derselben zu verringern trachtet, allein schon diese Einsicht veranlaßt uns, in ihr die eigenartigste und auf den ersten Anblick beste Maßnahme der Arbeitsdehnung zu erblicken, obwohl auch wir grundsätzlich der folgenden Meinung sind: »Die echte Verkürzung der Arbeitszeit ist ein Kind der Prosperität und nicht der Depression.«¹ Im Folgenden werden wir zudem feststellen, daß die Durchführung der erwähnten Maßnahme auf äußerst hartnäckige Widerstände stößt. Gegner sind auf der Arbeitnehmer- wie Arbeitgeberseite zu finden.

Die Arbeitnehmer wird die Arbeitszeitverkürzung nur so lange befürworten, als sie mit keiner entsprechenden Lohnsenkung verbunden ist. So setzten sich die Arbeitnehmerverbände (Gewerkschaften) in der Regel nur für eine Verkürzung der Arbeitszeit bei gleichbleibendem Lohnniveau ein. Ihre Forderungen unterbauten sie theoretisch mit dem Hinweis auf die dadurch garantierte Aufrechterhaltung und Förderung der Massenkaufkraft.²

Es fällt uns nicht schwer, diese Begründung zu entkräften. Arbeitszeitverkürzung ohne entsprechende Lohnreduktion hat zur Folge, daß dem gegebenen Wert des Grenzproduktes (Preis) steigende Löhne (Kosten) gegenüberstehen. Können die erhöhten Kosten auf die Preise geschlagen werden, so liegen die Dinge noch relativ einfach. Immerhin ist anzunehmen, daß die betreffende Preissteigerung entweder im Inland oder im Ausland in einer Einschränkung der Nachfrage ihren Niederschlag finden wird, deren Ausmaß je nach der Nachfrageelastizität mehr oder minder groß sein wird. Absatzverminderung führt aber über Betriebseinschränkungen und Betriebsschließungen zu vermehrter Arbeitslosigkeit. Das wären somit die mittelbaren Folgen einer Arbeitszeitverkürzung im obigen Sinne, deren Kosten durch erhöhte Preise getragen werden. »Wenn jedoch eine Ueberwälzung der Lohnerhöhungen auf die Preise nicht möglich ist, dann werden diese notwendig eine Einschränkung der Produktion, d. h. Arbeitslosigkeit zur Folge haben.«³ Diese Aussage gilt für den Fall, wo die ohne Lohnsenkung vollzogene Verkürzung der Arbeitszeit zur Folge hat, daß der Lohn über den gegebenen Wert des Grenzproduktes hinausgeht. Auf Grund dieser Ueberlegungen können wir folgern, daß eine Arbeitszeitverkürzung ökonomisch nur so lange legitim ist, als sie direkt oder indirekt darnach trachtet, den Lohn auf die Höhe der Grenzproduktivität der Arbeit zu bringen. Demgegenüber läßt sie sich nicht mehr rechtfertigen, wenn sie eine Erhöhung des Lohnes über den Wert des Grenzproduktes hinaus zur Folge hat. Es ist daher anzunehmen, daß in einer Staats- und Wirtschaftsordnung, in der mittels Sozialpolitik und Sozialgesetzgebung die »berechtigten Forderungen und Bedürfnisse der Arbeiter«⁴ von Staats wegen geschützt werden, d. h. wo in der Regel und im Durchschnitt die Arbeit nach ihrem produktiven

¹ E. F. Gasser: »Die Arbeitslosigkeit in der Schweiz und ihre Bekämpfung«, S. 19.
² Gewerkschaftliche Rundschau 1939: »Richtlinien der Gewerkschaften zur Krisenverhütung und Krisenbekämpfung«, S. 345.

³ V. F. Wagner: »Kollektive und kollektivvertragliche Lohnbildung«, S. 408.

⁴ E. Ruck: »Schweizerisches Verwaltungsrecht«, Bd. II, S. 80.

Beitrag entlohnt wird, die Verkürzung der Arbeitszeit mit einer entsprechenden Lohnsenkung verbunden sein wird.

Gegen eine derartige Durchführung der erwähnten Maßnahme lehnen sich jedoch verständlicherweise die Arbeiter auf, während die Unternehmer in dieser Form die einzige Anwendungsmöglichkeit erblicken. Die Meinung von Mossé wird wohl kaum ernstliche Beachtung finden; auf psychologischen Erwägungen basierend kommt sie zu folgender Schlußfolgerung: »La semaine de quarante heures, même avec diminution proportionnelle du salaire, est préférable à une semaine de quarante huit heures ou davantage, car, malgré la réduction du salaire quotidien, le revenu réel se trouve augmenté.«¹ Die Behauptung des betreffenden Autors scheint durch die alte Erfahrungstatsache widerlegt zu werden, daß bei sinkendem Nominallohn der Leistungswille zu steigen pflegt,² worin deutlich zum Ausdruck kommt, daß der Arbeiter den Nominal- und Reallohnausfall durch erhöhte Arbeitsintensivität wettzumachen beabsichtigt. J. Gerhardt spricht in diesem Zusammenhange von einem »Gesetz des abnehmenden Arbeitsertrages«,³ Stackelberg von einer »antikonjunkturellen Reaktion der Arbeitszeitbereitschaft des Arbeiters auf Lohnveränderungen.«⁴ Nun gefährdet aber gerade diese Reaktion der Arbeitnehmer den Erfolg der Arbeitszeitverkürzung. Das Wesen derselben liegt nämlich darin, daß ein bestimmtes Arbeitsquantum nunmehr durch eine größere Anzahl von Arbeitnehmern geleistet werden soll. Es ist demnach für den in Frage stehenden Betrieb von grundlegender Bedeutung, ob es organisatorisch und technisch möglich ist, eine derartige Steigerung der Arbeitsintensivität zu unterbinden. Es gibt zudem noch Fälle, wo die Technik des Produktionsprozesses eine Verkürzung der Arbeitszeit gar nicht zuläßt. Letztere setzt aber auch ein Mindestmaß an Betriebsgröße voraus. So werden z. B. Betriebe mit zwei oder drei Arbeitern wohl kaum in der Lage sein, auf diese Weise einen zusätzlichen Arbeiter einstellen und voll beschäftigen zu können.

Den Nachteilen und Bedenken, die wir in unseren bisherigen Ausführungen geäußert haben, müssen nun aber auch einige Vorteile gegenübergestellt werden. Als präventive Maßnahme der Arbeitsmarktpolitik ermöglicht die Verkürzung der Arbeitszeit, Arbeitskräfte in ihrem ursprünglichen Berufe und innerhalb des regulären Arbeitsprozesses zu beschäftigen. Sie hilft deshalb nicht nur die schwerwiegenden moralischen, sozialen und politischen Folgen der Arbeitslosigkeit vermeiden, sondern sie trägt auch zur Erhaltung der Berufstüchtigkeit jenes Teils der Arbeiterschaft bei, der bei ihrer Unterlassung arbeitslos geworden wäre. Als präventives Mittel erweist sie den Arbeitgebern in dem Sinne einen Dienst, als sie das Durchhalten eines »geschulten Arbeiterstammes« erlaubt, der beiiedereinsetzendem Auf-

¹ R. Mossé: «Salaires, durée du travail et revenu psychologique», Revue d'économie politique 1936, S. 239.

² V. F. Wagner: a.a.O., S. 404.

³ J. Gerhardt: »Deutsche Arbeits- und Sozialpolitik«, S. 121.

⁴ H. v. Stackelberg: »Arbeitszeit und Volkswirtschaft«, Schmollers Jahrbuch 1942, 66. Jahrgang, 1. Halbband, S. 287.

schwung nicht oder nur langsam ersetzt werden könnte. Aus diesen Ausführungen dürfte mittelbar hervorgehen, daß die Arbeitszeitverkürzung zwecks Neu- und Wiedereingliederung von Arbeitslosen auf große Schwierigkeiten stößt. Diese Vermutung wird vor allem dort zutreffen, wo es um die Neueingliederung von Erwerbslosen geht.

Wenden wir uns nun der Arbeitszeitverkürzung als Maßnahme der schweizerischen und baselstädtischen Arbeitsmarktpolitik zu. Ihre Bedeutung innerhalb des gesamten Gebietes der Eidgenossenschaft hat Winkler treffend zusammengefaßt: »Die Frage der Arbeitszeitverkürzung ist in der Schweiz über das Stadium der Diskussion kaum hinausgekommen.«¹ Indirekt weist auch Eichholzer auf diesen Tatbestand hin, wenn er ausführt, daß man in der Verkürzung der Arbeitszeit in erster Linie eines der »hauptsächlichsten Mittel des gesetzlichen Arbeiterschutzes«² erblickt habe. Diese auf die gesamte Schweiz bezogenen Aussagen sind grundsätzlich auch für Basel zutreffend. So waren bei der Ausarbeitung und Einführung des baselstädtischen Arbeitszeitgesetzes von 1920 ausschließlich sozialpolitische Erwägungen maßgebend.³ Der arbeitsmarktpolitischen Tragweite des betreffenden Gesetzes wurde man sich eigentlich erst dann bewußt, als gewisse Bestimmungen sich für den städtischen Arbeitsmarkt als unvorteilhaft erwiesen. So hatten z. B. die engen Arbeitszeitbestimmungen im Saisongewerbe zur Folge, daß in Zeiten guter Konjunktur fremde Arbeitskräfte zugezogen werden mußten, die sich bei Eintreten der toten Saison nur schwierig abschieben ließen.⁴ Dies nur um zu zeigen, daß man in der Regulierung der Arbeitszeit in erster Linie ein Mittel der Sozialpolitik erblickte. Die arbeitsmarktpolitischen Konsequenzen stellten sich daher in der Regel »unbewußt« und »unbeabsichtigt« ein. Erst in neuester Zeit sind in Basel Versuche gemacht worden, die Verkürzung der Arbeitszeit in den Rahmen einer planmäßigen Krisenbekämpfung einzufügen.⁵

Die Verkürzung der Arbeitszeit als Mittel der Arbeitsmarktpolitik blieb somit der privaten Initiative überlassen. Wie jede andere Maßnahme, die nicht von Gesetzes wegen zu erfolgen hat, so konnte auch sie sich nur unvollkommen und in beschränktem Umfange durchsetzen. In Ermangelung einer gesetzlichen Regelung wies sie von Betrieb zu Betrieb andere Merkmale auf.

In der ersten Nachkriegskrise von 1921/22 gingen vor allem die beiden Hauptindustrien von damals, die Chemische und die Bandindustrie zur Kurzarbeit über. Auch zu Beginn der Krise der Dreißigerjahre haben einzelne Firmen die Reduktion der Arbeitszeit im Kampfe gegen die Arbeitslosigkeit angewandt. Dabei lassen sich folgende wesentliche Gesichtspunkte hervorheben: Man bediente sich der Arbeitszeit-

¹ H. Winkler: a.a.O., S. 94.

² E. Eichholzer: «Arbeitszeit» HdSV, Bd. I, S. 116.

³ Arbeitszeitgesetz vom 8. April 1920, Bd. I, 2. Teil, S. 1218 ff. H. Hedtstück: «Die Sozialpolitik des Kantons Basel-Stadt», S. 33 ff.

⁴ Bericht der Grossratskommission betr. Revision des Arbeitszeitgesetzes von 1920.

⁵ Anzug F. Schneider betr. die Bereitstellung von Arbeiten für den Fall der Demobilisation (26. März 1942), Nr. 4168, S. 4 f.

verkürzung nur als präventiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahme. Sie bezweckte deshalb ausschließlich die Erhaltung der eigenen Arbeitskräfte, des »geschulten Arbeiterstammes«. Sie hat somit auch keinen Beitrag zur Verringerung der vorhandenen Arbeitslosigkeit geleistet; ihre Bedeutung erschöpfte sich in der Vermeidung eines weiteren Ansteigens der Erwerbslosigkeit. In diesem Zusammenhang ist noch zu erwähnen, daß, »wenn genügende Arbeitslosenunterstützung ausbezahlt wird, der moralische Druck auf die Unternehmer, ihr gesamtes Personal mit Kurzarbeit zu behalten, weniger stark sein«¹ wird. Von dieser Beobachtung berichten auch Röpke² und Boller³, die damit nur eine der vielen arbeitsmarktpolitischen Rückwirkungen der Sozialpolitik hervorheben. Diese Erkenntnis ist denn auch weitgehend geeignet, uns zu erklären, weshalb in »Sozialparadies« Basel nur in sehr beschränktem Maße von der Arbeitszeitverkürzung Gebrauch gemacht worden ist.

Im engsten Zusammenhang mit der Arbeitszeitverkürzung steht die Bedeutung der Ueberstundenarbeit. Es ist durchaus einleuchtend, daß vor einer Reduktion der Arbeitszeit es darauf ankommt, die Ueberzeitarbeit auszumerzen; denn schon Marx berichtet: »Ueberzeitarbeit vermehrt Arbeitslosigkeit.«⁴ Letztere bewirkt in der Tat eine anstoß-erregende Verteilung der vorhandenen Arbeitsgelegenheiten, was in der Krise leicht zu sozialen Spannungen Anlaß geben kann.

Leistet die Ueberzeitarbeit in der vollbeschäftigten Wirtschaft den ersten Beitrag zur Behebung des Arbeitermangels,⁵ so ist damit nicht nur ihre Relevanz für den Arbeitsmarkt erwiesen, sondern auf Grund dieser Feststellung ist auch anzunehmen, daß ihre Vermeidung oder Beschränkung einen Beitrag zur Milderung der Arbeitslosigkeit leisten kann. Zu dieser Einsicht scheint unsere Regierung gelangt zu sein, als sie beschloß, die Ueberzeitarbeit nur noch in »äußersten Notfällen« zu gestatten.⁶ Auch im Arbeitszeitgesetz des Kantons Basel-Stadt finden wir die Bestimmung: »Eine Ueberschreitung der festgesetzten täglichen Arbeitszeit ist nur in Ausnahmefällen zulässig.«⁷

Trotz der behördlichen Praxis und der gesetzlichen Vorschriften nahm jedoch in Basel die Entwicklung der Ueberstundenarbeit einen recht seltsamen Verlauf. Wenn wir von der Annahme ausgehen, daß die Ueberzeitarbeit an der jeweiligen Lage des Arbeitsmarktes orientiert wird, so muß bei steigender Arbeitslosigkeit dieselbe sinken und umgekehrt bei sinkender Arbeitslosigkeit steigen.

Folgende Tabelle ist geeignet, uns über die Entwicklung und Bedeutung der Ueberstundenarbeit in Basel zu orientieren:

¹ G. D. N. Worswick: »Stabilität und Elastizität der Vollbeschäftigung«, S. 131.

² W. Röpke: »Praktische Konjunkturpolitik«, S. 433.

³ H. Boller: »Arbeitszeitverkürzung und Arbeitsmarkt«, S. 60 f.

⁴ K. Marx: »Das Kapital«, ungekürzte Ausgabe nach der zweiten Auflage von 1872, Berlin 1932, S. 586.

⁵ N. Worswick: »Stabilität und Elastizität der Vollbeschäftigung«, S. 125.

⁶ Bericht des Regierungsrates betr. die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit (4. Dezember 1920), S. 17.

⁷ § 15 des Arbeitszeitgesetzes vom 8. April 1920.

Jahr	Bewilligte Überstunden im Kanton Basel-Stadt ¹	Arbeiter, die bei einem Jahreswerk von 2400 Stunden hätten beschäftigt werden können
1921	26 114	11
1922	40 482	17
1923	52 006	22
1924	74 241	31
1925	115 717	48
1926	62 940	26
1927	91 233	38
1928	132 721	55
1929	174 423	73
1930	142 668	59
1931	146 911	61
1932	90 324	38
1933	124 067	52
1934	133 350	55
1935	115 519	48
1936	109 230	45
1937	125 739	52
1938	153 184	64
1939	274 211	114

Die Verhältnisse in Deutschland berücksichtigend, führt J. Gerhardt aus: »Die Arbeitszeitkurve zeigte bisher immer eine Entsprechung zu den wirtschaftlichen Wechsellagen.«² Zu derselben Feststellung gelangen wir auch hier. Die Ueberstunden weisen eine gegenläufige Entwicklung zur Arbeitslosigkeit auf; die Amplitude ihrer Schwankungen ist jedoch viel größer oder geringer als die entsprechende der Erwerbslosigkeit. Z. B.: Von 1935 bis 1936 ist die Arbeitslosigkeit in Basel um 22,7 % gestiegen; in der gleichen Zeitspanne ist die Ueberzeitarbeit um nur 5,0 % zurückgegangen. Daraus können wir folgern, daß die Einführung oder Abschaffung der Ueberzeitarbeit nur in langsamer und unvollkommener Weise zum Ausgleich von Arbeitsmarktschwankungen beiträgt. Diese Behauptung steht keineswegs im Widerspruch zu den Ausführungen von W. Sulzer: »Bei den starren Vorschriften des Fabrikgesetzes spielen die Ueberstunden, für die ja Bewilligungen einzuholen sind, eine praktisch wichtige Rolle des Ausgleichs des Beschäftigungsgrades.«³ Der gleiche Autor schreibt aber auch: »Wenn die Zahl der Ueberstunden absolut betrachtet groß ist, so ist doch ihr Einfluß auf den Arbeitsmarkt nicht sehr bedeutend.«⁴ Zur selben Auffassung sind wir bei einer näheren Betrachtung der baselstädtischen Verhältnisse gelangt. Wären z. B. 1936 sämtliche Ueberstunden von Arbeitslosen verrichtet worden, so hätten dadurch

¹ Graphisch-statistisches Handbuch des Kantons Basel-Stadt, 3. Heft, wirtschaftliche Verhältnisse, S. 14.

² J. Gerhardt: »Deutsche Arbeits- und Sozialpolitik«, S. 124.

³ W. Sulzer: »Ansetzung der Arbeitszeit in der Industrie«, HdSV, Bd. I, S. 119.

⁴ Derselbe: a. a. O., S. 119.

nur 45 Arbeitslose dauernd beschäftigt werden können. Wenn wir diese Zahl den 6 447 stellenlosen Arbeitskräften von 1936 gegenüberstellen, so ist eindeutig erwiesen, daß sich auf diese Weise nur eine unmerkliche Entlastung unseres städtischen Arbeitsmarktes erzielen läßt. Ueberdies beruhen unsere obigen Berechnungen auf einer höchst wirklichkeitsfremden Annahme; die Erfahrung hat nämlich gezeigt, daß äußerst selten an die Stelle der Ueberzeit die Arbeit von Erwerbslosen treten kann. Wie der Einführung der Arbeitszeitverkürzung, so begegnen auch der Abschaffung der Ueberstundenarbeit Schwierigkeiten technischer Natur.¹ Diese Tatsache vermag uns auch weitgehend zu erklären, weshalb von 1935 bis 1937, also in Krisenjahren, die Ueberstundenzahl in der Schweiz sich fast verdoppelt hat.²

IV. Abschnitt

Die Arbeitsverschiebung

§ 1. Begriff und Einleitung.

Unter »Arbeitsverschiebung« wollen wir in unserem Zusammenhange die an der jeweiligen Lage des Arbeitsmarktes orientierte Deckung des normalen, aufschiebbaren öffentlichen Bedarfes verstehen. Auf Grund dieser Begriffsbestimmung fällt die Arbeitsverschiebung, welche den Ausgleich örtlicher Arbeitsschwankungen zum Ziele hat, von vorneherein außer Betracht. Die Kleinheit des baselstädtischen Wirtschaftsraumes erlaubt es nicht, innerhalb des Kantonsgebietes von örtlichen Fluktuationen des Beschäftigungsgrades zu sprechen. Wir werden uns dementsprechend bloß auf die zeitliche Arbeitsverschiebung beschränken. Diese können wir in eine »saisonale« und in eine »konjunkturelle« unterteilen. Erstere bezweckt den Ausgleich saisonal bedingter Schwankungen des Arbeitsmarktes, letztere hat die Bekämpfung oder Vermeidung von »mittelwelliger« bzw. »konjunktureller« Arbeitslosigkeit zum Ziele.

Welche Faktoren machen nun das Wesen dieser Maßnahme aus? Im Gegensatz zu den anderen öffentlichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen fehlt der Arbeitsverschiebung das Merkmal der Zusätzlichkeit. Es handelt sich also nicht um die Bereitstellung zusätzlicher Arbeitsgelegenheiten, sondern nur um die planmäßige Verteilung der ordentlichen öffentlichen Arbeiten und Lieferungen. Diese Feststellung schließt in sich, daß die Arbeitsverschiebung keine zusätzlichen finanziellen Aufwendungen erfordert. Ein weiterer Vorteil liegt ferner darin, daß sie Arbeiten bereit zu stellen vermag, bei denen die Arbeiter in ihrem ursprünglichen Berufe beschäftigt werden können. Während sich die zusätzlichen öffentlichen Arbeiten (z. B. Notstandsarbeiten)

¹ Internationales Arbeitsamt: »Arbeitszeit und Arbeitslosigkeit«, Genf 1933, S. 41.

² W. Sulzer: a. a. O., S. 119.

normalerweise nach der jeweiligen Struktur der Arbeitslosigkeit richten, kann nun aber die Arbeitsverschiebung darauf keine Rücksicht nehmen. Mit diesem Hinweis haben wir einen wesentlichen Mangel der erwähnten Maßnahmen aufgezeigt. Handelt es sich z. B. nicht um generelle, sondern bloß um partielle Schwankungen des Arbeitsmarktes, so ist es durchaus möglich, daß sich die Arbeitsverschiebung als überflüssig oder gar unerwünscht erweist. Das wird vor allem dann zutreffen, wenn durch die Arbeitskräfte beansprucht werden, die bereits voll- oder überbeschäftigt sind. In diesem Falle würde die Arbeitsverschiebung zu einer ungesunden Ausdehnung gewisser Wirtschaftszweige führen, derweil andere unter Beschäftigungsmangel leiden. Die arbeitsmarktpolitische wie die konjunkturpolitische Bedeutung der Arbeitsverschiebung wird aber auch durch die Tatsache merklich geschmälert, daß nur ein beschränkter Teil des öffentlichen Bedarfes sich beliebig zeitlich verschieben läßt.

§ 2. Die »saisonale« Arbeitsverschiebung.

Die Analyse der Struktur der Arbeitslosigkeit hat ergeben, daß der städtische Arbeitsmarkt Jahr für Jahr mit starken Saisonschwankungen zu rechnen hat. Des weitern sind wir zur Feststellung gelangt, daß das Baugewerbe den Hauptteil der Saisonarbeitslosen stellt. Auf Grund dieser Erkenntnisse ist zu folgern, daß die Arbeitsverschiebung zum Ausgleich von saisonalen Arbeitsmarktfuktuationen sich vornehmlich auf Arbeiten und Lieferungen stützen muß, die unmittelbar oder mittelbar das Baugewerbe betreffen. Da in Basel die Bauarbeiten einen ansehnlichen Teil der Gesamtausgaben des Staates ausmachen,¹ so ist anzunehmen, daß die saisonale Arbeitsverschiebung des Staates den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes weitgehend Rechnung zu tragen vermag. Zugunsten ihrer Wirksamkeit spricht ferner die Tatsache, daß die öffentlichen Bauarbeiten einen wesentlichen Anteil an der gesamten städtischen Wirtschaft haben.²

Die wichtige Stellung, die das Baugewerbe im Rahmen der saisonalen Arbeitsverschiebung einnimmt, zeigt andererseits aber auch gewisse Grenzen auf, welche letzterer gesteckt sind. So ist z. B. trotz den erfreulichen technischen Fortschritten die Bautätigkeit weitgehend von den Witterungsverhältnissen und der Jahreszeit abhängig geblieben. Es gibt und wird daher auch in Zukunft Arbeiten geben, welche sich im Winter nicht ausführen lassen. Andere wiederum werden bei einer Verlegung auf den Winter mit wesentlich höheren Kosten verbunden sein, denen in der Regel eine schlechtere Qualität gegenüberzustehen pflegt. In diesem Umstand mag sicher der Hauptgrund liegen, weshalb die Privatwirtschaft sich nicht ohne weiteres zu einer jahreszeitlichen Verschiebung der Bauaufträge bewegen läßt.

Arbeitsverschiebung zwecks Vermeidung und Bekämpfung saison-

¹ 1930: 14,8 %. 1936: 7,5 %. 1939: 11,6 %.

² 1930: 21,8 %. 1936: 29,6 %.

ler Arbeitslosigkeit wurde in Basel wiederholt in Erwägung gezogen. Schon zu Beginn dieses Jahrhunderts schrieb der Basler Gelehrte F. Mangold: »Es ist außerordentlich wichtig, daß die städtischen Verwaltungen rechtzeitig Arbeiten für den Winter vorbereiten, bei denen Arbeitslose beschäftigt werden können.«¹ Da aber in Tat und Wahrheit die betreffenden Arbeiten meistens zusätzlicher Natur waren, handelte es sich bloß um Ansätze zum Gedanken der Arbeitsverschiebung. Diesem konnte eigentlich erst im Jahre 1927 zum Durchbruch verholfen werden. In diesem Jahre setzte der Regierungsrat eine Kommission ein, der die Aufgabe zufiel, für sämtliche Staatsarbeiten einen zeitlichen Verteilungsplan aufzustellen.² Dieser Plan bezweckte, soweit es technisch möglich war, den Ausgleich von Arbeitsmarktschwankungen innerhalb eines Jahres. Er diente somit nur dem Ausgleich von Saisonschwankungen. Da sich die erwähnten Bemühungen als sehr vorteilhaft erwiesen, ging man regelmäßig dazu über, gewisse Arbeiten auf den Winter zu verlegen. »Ferner stellt das Baudepartement in Verbindung mit den zuständigen Verwaltungsabteilungen (Arbeitsamt, Gas- und Wasserwerk, Elektrizitätswerk und Straßenbahnverwaltung) jeweilen ein Diagramm auf, welches eine den Bedürfnissen des Arbeitsamtes angepaßte Verteilung der Arbeitsgelegenheiten sicherstellt. Durch dieses Diagramm gibt das Baudepartement dem Arbeitsamt jedes Jahr bekannt, welche Tiefbauarbeiten zur Ausführung vorgesehen sind und unter Angabe des Beginns und der Dauer der Arbeiten, sowie der Zahl der benötigten Arbeitslosen. Auch die Hochbauarbeiten werden jeweilen Ende Sommer oder im Herbst in dem Plan vorgemerkt. Indessen sind zuverlässige Arbeiten über den Beginn und die Dauer dieser Hochbauarbeiten meist unmöglich, weil unvorhergesehene Umstände störend auf den Ablauf des Bauprogramms einwirken können.«³

Mit der Einführung des »Arbeitsrappens« trat insofern eine Wendung ein, als nunmehr auch Schritte unternommen wurden, um der saisonalen Arbeitsverschiebung in der Privatwirtschaft zum Durchbruch zu verhelfen. Die übliche Meinung war bis anhin die, daß eine zeitliche Verschiebung der Arbeiten und Aufträge nur im staatlichen Sektor der Wirtschaft durchführbar sei. »Eine Arbeitsverschiebung in der Privatwirtschaft fällt zum vorneherein außer Betracht.«⁴

In der Form der sogenannten »Renovations- und Umbauaktion« ist es nun aber unserem Kanton Ende der Dreißigerjahre gelungen, nicht nur die Nachholung von zurückgestellten und die Vorwegnahme künftiger privater Bauarbeiten zu begünstigen, sondern auch ihre Verlegung auf den Winter zu erwirken. Mittels relativ bescheidener Subventionen konnte somit die Privatwirtschaft zur konjunkturellen und zugleich saisonalen Arbeitsverschiebung veranlaßt werden.

¹ F. Mangold: »Die Arbeitslosigkeit in Basel im Winter 1902/03«, S. 49.

² Bericht über das öffentliche Arbeitsnachweissbureau 1927, S. 2.

³ Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt über die Anzüge F. Schneider und H. Herzog betr. Notstandsarbeiten (18. August 1931), Nr. 3175, S. 4.

⁴ Hans Winkler: a.a.O., S. 76.

Einen Einblick in die Bedeutung der saisonalen Arbeitsverschiebung bei der Renovations- und Umbauaktion vermitteln folgende Zahlen:

Jahr	Renovations- und Umbauaktion ¹	
	Beschäftigte im Monat	
	Juni	Dezember
1939	254	162
1940	8	478
1941	59	514
1942	18	723
1943	—	875
1944	—	636
1945	26	611

Aus dieser Statistik ist ersichtlich, daß der Kanton erst im Jahre 1940 die Renovations- und Umbauaktion speziell auf die Bekämpfung der Saisonarbeitslosigkeit ausgerichtet hat. Da das Publikum sehr empfindlich auf Variierungen der Subventionsansätze zu reagieren pflegte, kam es sogar hie und da zur paradoxen Erscheinung, daß die Zahl der arbeitslosen Bauarbeiter im Sommer höher war als im Winter.² Die Tatsache, daß der kantonale Beitragssatz zwischen 10 % und 18 % schwankte, zeigte uns, daß von dieser Regulierungsmöglichkeit tatsächlich Gebrauch gemacht worden ist. Alle diese Erkenntnisse bewegen uns, die Ansicht des Arbeitsbeschaffungsrates zu teilen, der die Renovations- und Umbauaktion als ein »...ausgezeichnetes Mittel zur Bekämpfung der Saisonarbeitslosigkeit«³ bezeichnet hat.

Im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik des Bundes hat ebenfalls die saisonale Arbeitsverschiebung ursprünglich das Primat zuerkannt erhalten. So bezweckte die 1933 geschaffene »Bauwirtschaftliche Zentralstelle«, die eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Amtsstellen, denen die Vergebung von Hoch- und Tiefbauarbeiten oblag, sowie auch die privaten Bauunternehmer und Architekten auf freiwilliger Basis dazu zu bewegen, ihre Arbeiten zeitlich so zu verteilen, daß Saisonschwankungen ausgeglichen oder gemildert werden.⁴

§ 3. Die »konjunkturelle« Arbeitsverschiebung.

Wenn man in der heutigen nationalökonomischen Fachliteratur von Arbeitsverschiebung spricht, so bezieht man sich dabei in der Regel auf die sogenannte »antizyklische Bedarfsdeckung des Staates«⁵ bzw. auf die »konjunkturelle« Arbeitsverschiebung. Mit andern Worten: Das Hauptaugenmerk wird heute nicht mehr auf die Arbeitsverschiebung gerichtet, welche den Ausgleich von Saisonschwankungen be-

¹ Der Arbeitsbeschaffungs-Rat: «Der Basler Arbeitsrappen», S. 110 ff.

² Diese Feststellung verdanke ich einer mündlichen Mitteilung von Herrn Dr. E. Burckhardt, Vorsteher des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt.

³ Der Arbeitsbeschaffungs-Rat: a.a.O., S. 99.

⁴ Hans Winkler: a.a.O., S. 78 f.

⁵ G. de Vries: «Fragen der staatlichen Investitionspolitik», Bern 1940, S. 115.

zweckt, sondern vielmehr auf die, welche die Bekämpfung oder Vermeidung von »mittelweiliger« bzw. »konjunktureller« Arbeitslosigkeit zum Ziele hat. Mit dieser Interessenverschiebung ist vor allem die konjunkturpolitische Bedeutung der Arbeitsverschiebung stark in den Vordergrund gerückt worden, so daß ihr nun innerhalb der modernen Konjunkturpolitik eine wichtige Stellung zukommt.¹

Wenn wir versuchen, die Gründe zu eruieren, welche die wachsende Bedeutung der konjunkturellen Arbeitsverschiebung zu erklären vermögen, so stoßen wir auf folgende Faktoren:

a) In Kreisen der Wissenschaft wie der Praxis ist man heute durchgehend zur Erkenntnis gelangt, »...daß, soweit die Geschäftstüchtigkeit allein durch geschäftliche Entschlüsse bedingt ist, das wirtschaftliche System von periodischen Schwankungen abhängig bleiben wird.«² Obwohl Eucken behauptet: »Es gibt keinen Normalzyklus der Konjunktur«³ z. B. im Sinne von Marx in der »Form eines durch kleinere Schwankungen unterbrochenen zehnjährigen Zyklus von Perioden mittlerer Lebendigkeit, Produktion unter Hochdruck, Krise und Stagnation...«⁴, so ist damit noch keineswegs die Tatsache widerlegt, daß auch die Wirtschaft des Spät- bzw. Monopolkapitalismus periodischen Schwankungen unterliegt,⁵ und auch heute sprechen wiederum viele Anzeichen dafür, daß die gegenwärtige Hochkonjunktur schon wieder den Keim des Niedergangs in sich trägt. Diese Gewißheit, daß früher oder später auf Perioden der Prosperität Zeiten der Depression folgen werden, ermöglicht die Anwendung des Gedankens der Arbeitsverschiebung. Es wäre nämlich völlig sinnlos, gewisse Arbeiten und Aufträge zurückzustellen oder vorwegzunehmen, wenn einwandfrei feststände, daß auf eine lange Zeitperiode hinaus der Wirtschaftsablauf in konstanten Größen vor sich gehe. Würde z. B. der Zustand der Ueberbeschäftigung dauernden Charakter annehmen, so könnte der Staat, konjunkturgerechtes Verhalten vorausgesetzt, eigentlich nie die Deckung des normalen, aufschiebbaren Sachbedarfes erwirken.

b) Ein weiterer Faktor, der hauptsächlich für die Wirksamkeit der konjunkturellen Arbeitsverschiebung spricht, liegt darin, daß die wirtschaftliche Entwicklung in nahezu sämtlichen Ländern der Welt die Richtigkeit des Wagner'schen Gesetzes der »wachsenden Staatsausgaben« bestätigt hat. Diese Schwergewichtsverlagerung innerhalb der nationalen — und in der Schweiz auch innerhalb der kantonalen — Volkswirtschaften zugunsten der Staatswirtschaft hat notwendigerweise das Beeinflussungsvermögen des Staates auf den gesamten Wirtschaftsprozeß erhöht.⁶

Böhler geht sogar so weit und behauptet, daß die Staatswirtschaft

¹ E. Jeidel: »Öffentliche Aufträge als Mittel der Konjunkturpolitik«, Diss., Frankfurt 1933, S. 5 ff.

² Vorwort zu: »Vollbeschäftigung«, Sechs Oxford Studien. S. 15.

³ W. Eucken: »Die Grundlagen der Nationalökonomie«, S. 283.

⁴ K. Marx: »Das Kapital«, ungekürzte Ausgabe nach der zweiten Auflage von 1872, Berlin 1932, S. 583.

⁵ E. Böhler: »Konjunkturverlauf«, HdSV, Bd. II, S. 51 ff.

⁶ H. Sultan: »Staatswirtschaft und Konjunktur«, ZfSTuV 1936, S. 573.

dank dieser Entwicklung »...bei weitem der wichtigste konjunktur-gestaltende Faktor des 19. und 20. Jahrhunderts geworden«¹ sei.

Der Delegierte für Arbeitsbeschaffung, Max Iklé, vermochte an Hand einiger Zahlen die wachsende Bedeutung der Staatswirtschaft in der Schweiz zu illustrieren. Er schreibt: »Wie stark der Einfluß des Staates auf das Wirtschaftsleben geworden ist, wird einem erst so richtig bewußt, wenn man bedenkt, dass die Staatsausgaben 1946 so groß sind, wie die Produktionszahlen der Export- und Bauwirtschaft zusammen gerechnet, während sie 1929 kaum $\frac{1}{2}$ davon ausmachten.«²

In Basel hat die Staatswirtschaft dieselbe Entwicklung durchlaufen und ist somit ebenfalls in die Lage versetzt worden, einen entscheidenden und gestaltenden Einfluß auf den städtischen Wirtschaftsablauf auszuüben. Folgende Tabelle ist geeignet, die zunehmende Bedeutung der Staatswirtschaft mittels einiger konkreter Zahlen zu illustrieren.

Basel-Stadt³

Steuerpflichtiges Einkommen der Zensiten und gesamte Staatsausgaben seit 1875

Periode	Vervielfachung der Ausgaben seit 1878/87	Vervielfachung des Einkommens seit 1878/87
1918/27	8,85	6,02
1928/37	12,44	7,59
1938/47	16,74	9,21

Periode	Gesamtausgaben in 1000 Fr.	Steuerpflichtiges Einkommen in 1000 Fr.
1878/87	4 978	45 560
1938/47	83 940	419 699

Während also in der Zeitspanne von 1878/87 die Staatsausgaben in Basel rund 10 % des steuerpflichtigen Einkommens ausmachten, stiegen sie in den Jahren 1938/47 auf rund 20 % desselben an. Auf Grund dieser Zahlen hat sich demnach das Gewicht des öffentlichen Haushalts innerhalb der Gesamtwirtschaft verdoppelt. Mit diesem Strukturwandel hat die Arbeitsverschiebung sehr stark an Bedeutung gewonnen. Unter solchen Umständen kann und darf es daher nicht gleichgültig sein, wie und wann der Staat seine Ausgaben vornimmt; es kann und darf nicht gleichgültig sein, ob der Staat von der Arbeitsverschiebung Gebrauch macht oder nicht.

Trotz dieser erfolgversprechenden Verhältnisse hat die »konjunkturelle« Arbeitsverschiebung innerhalb der eidgenössischen wie kantonalen Konjunktur- und Arbeitsmarktpolitik bis anhin nur eine geringfügige Rolle gespielt.⁴ Im Bund hat sie erst in der Weltwirtschafts-

¹ E. Böhler: «Staatswirtschaft und Konjunktur», ZfStuV 1937, S. 496.

² M. Iklé: «Aussenwirtschaftliche Aspekte der konjunkturellen Ueberbeschäftigung» in «Ueberbeschäftigung und Frankenparität», S. 11.

³ Diese Angaben verdanke ich der Dissertation von H. W. Haitz, die sich noch in Bearbeitung befindet.

⁴ H. Winkler: a.a.O., S. 76.

krise eine, wenigstens teilweise, Verwirklichung gefunden.¹ Im Jahre 1934 ging dieser dazu über, dem Gedanken der Arbeitsverschiebung mit Beiträgen zum Durchbruch zu verhelfen. Dabei wurden nur solche Aufträge subventioniert, die einer »erheblichen Anzahl« von Arbeitern Beschäftigung vermitteln konnten und die ohne solche Beiträge erst später ausgeführt worden wären. Diese Vorschrift zeigt, daß sich die Arbeitsverschiebung der Dreißigerjahre in der Vorwegnahme künftiger Arbeiten erschöpfte.² Die Tatsache, daß es an zurückgestellten Arbeiten völlig fehlte, ist ein weiterer Beweis dafür, daß sich die konjunkturelle Arbeitsverschiebung in der Schweiz erst in jüngster Zeit durchzusetzen vermochte. Ist nämlich der Staat in der Lage, in Zeiten der Depression zurückgestellte Arbeiten in Auftrag zu geben, so ist dies ein Zeichen dafür, daß er dem Grundsatz der Arbeitsverschiebung auch in Perioden wirtschaftlicher Prosperität treu geblieben ist. Wie bereits erwähnt, war dies bis anhin bei uns nicht der Fall.

Die wirtschaftliche Struktur und die Kleinheit des Wirtschaftsraumes, sowie die exzentrische Lage unserer Stadt innerhalb des schweizerischen Hoheitsgebietes hatten zudem zur Folge, daß die Arbeitsverschiebung des Bundes bei uns nahezu wirkungslos blieb. Diese Feststellung schließt in sich, daß bei uns, mehr als irgendwo anders, die Arbeitsverschiebung eine rein kantonale Angelegenheit ist. Mit andern Worten: Der Erfolg der erwähnten Maßnahme hängt fast ausschließlich von den kantonalen Bestrebungen ab.

Wenn wir jedoch das bisherige Verhalten unseres Kantons einer näheren Betrachtung unterziehen, so stellen wir nicht ohne Ueberraschung fest, daß Basel-Stadt nicht nur von der Arbeitsverschiebung keinen Gebrauch gemacht hat, sondern durch sein ausgesprochen »konjunkturgebundenes« Verhalten entweder zu einer ungesunden Ueberspitzung der Hochkonjunktur oder zu einer empfindlichen Verschärfung der Krise beigetragen hat.

Unsere Behauptung stützt sich hiebei auf folgende Zahlen:

Jahr	Bauausgaben des Kantons Basel-Stadt in Millionen ³			Zahl der stellensuchenden Arbeitslosen ⁴
	Hochbau	Tiefbau	Total	
1930	4,78	3,90	8,68	1 302
1931	5,41	3,94	9,35	1 766
1932	4,05	2,18	6,23	3 687
1933	3,78	2,63	6,41	4 206
1934	3,78	2,43	6,21	3 945
1935	3,20	1,76	4,96	5 253
1936	3,14	1,78	4,92	6 447
1937	3,10	2,89	5,99	4 673
1938	4,41	2,47	6,88	4 249
1939	6,54	1,73	8,27	2 820

¹ M. Holzer: »Konjunktur- und Krisenpolitik«, HdSV, Bd. II, S. 42.

² Hans Winkler: a.a.O., S. 79.

³ Vgl. Staatsrechnungen des Kantons Basel-Stadt 1939 ff.

⁴ Graphisch-Statistisches Handbuch des Kantons Basel-Stadt, 3. Heft, Wirtschaftliche Verhältnisse, S. 63.

Auf Grund obiger Statistik liegt das »konjunkturgebundene« Verhalten unseres Kantons klar auf der Hand. Im Jahre 1931, in dem die sogenannte »spekulative Baukonjunktur« eine ungesunde Aufblähung der privaten Bautätigkeit zur Folge hatte, erreichten die Bauausgaben des Kantons ein Maximum; im Jahre 1936, in dem die private Bautätigkeit völlig darniederlag, wiesen die staatlichen Bauarbeiten ihren größten Tiefstand auf. Wenn wir bedenken, daß in Basel von 1930 bis 1936 die Arbeitslosigkeit um 495,2 % gestiegen ist, während in der gleichen Zeitspanne die Bauausgaben des Kantons um 43,3 % gesunken sind, so ist es gewiß nicht unangebracht mit Ritschl zu sagen: »Die Rückwirkungen einer ‚solchen‘ konjunkturgebundenen öffentlichen Bau- und Beschaffungspolitik liegt in der Richtung einer Verstärkung und Ueberhöhung der Konjunkturausschläge.«¹

Demgegenüber hat gerade ein Basler Gelehrter die Forderung aufgestellt: »Es gehört zu den Aufgaben einer guten Arbeitsmarktpolitik, öffentliche Arbeiten, soweit als möglich, auf Zeiten von Arbeitermangel zu verschieben und sie bereitzustellen, wenn private Arbeiten versagen.«² Es ist nicht schwer, den Hauptgrund ausfindig zu machen, der trotz dieser Forderungen und Erkenntnisse zu einer Vernachlässigung der Arbeitsverschiebung geführt hat. Er liegt in der sogenannten »orthodoxen Finanzpolitik«³ des Kantons, die in einem jährlich ausgleichenden Budget ihr wesentlichstes Ziel erblickte. Die erwähnte Einstellung verbirgt sich z. B. hinter dem folgenden Satz, der in einem Krisenjahr von den damals maßgebenden Behörden niedergeschrieben wurde: »Die zu erwartenden Defizite sind nun so hoch, daß energisch ein Ausgleich der Einnahmen und Ausgaben innert angemessener Zeit angestrebt werden muß.«⁴ Dem Smith'schen Grundsatz nachleben, welcher besagt: »Was aber in der Handlungsweise einer Familie Klugheit ist, das kann in der eines großen Reiches wohl schwerlich Torheit sein.«⁵ heißt in diesem Falle der Volkswirtschaft einen schweren Schaden zufügen. E. Salin hat schon in den Dreißigerjahren die unausweichlichen Konsequenzen einer derartigen Finanzpolitik gezeigt, als er schrieb: »Die unausbleibliche Folge aber ist, daß die gleichen Maßnahmen, die bestimmt gewesen sind, ein vorhandenes Defizit zu schließen, mittelbar dazu führen, daß nach kurzer Zeit ein neues, vielleicht größeres Defizit entsteht.«⁶

Mit anderen Worten: Der jährliche Budgetausgleich läßt sich im Rahmen einer aufgeschlossenen, »konjunkturbindenden« Arbeitsmarkt- und Konjunkturpolitik nicht mehr rechtfertigen. An seine Stelle hat vielmehr der »mehrjährige (zyklische) Budgetausgleich«⁷ zu treten.

¹ H. Ritschl: »Der Staatshaushalt in der Depression«, Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Bd. 69, 1933, S. 325.

² F. Mangold: »Die Arbeitslosigkeit in der Schweiz« in »Schriften des Vereins für Sozialpolitik«, 1934, Bd. 185, IV, S. 112.

³ F. Schumacher: »Staatsfinanzen — Ihr Verhältnis zur Vollbeschäftigung«, S. 146 ff.

⁴ Ratschlag und Entwurf zu einem Gesetz betr. die Behebung der Krisenfolgen im Staatshaushalt (15. Dezember 1932) Nr. 3292, S. 4.

⁵ Adam Smith: »Der Reichtum der Nationen«, Kröners Volksausgabe, II. Bd., IV. Buch, 2. Kapitel, S. 17.

⁶ E. Salin: »Wege und Ziele der Arbeitsbeschaffung im Kanton Basel-Stadt«, S. 35.

⁷ Ed. Kellenberger: »Finanzreform und Konjunkturpolitik«, ZfSTuV 1937, S. 575 f.

Die verheerenden Folgen, welche die orthodoxe Finanzpolitik des Bundes und der Kantone und die damit verbundene Vernachlässigung der Arbeitsverschiebung nach sich zogen, schildert M. Iklé in nachstehendem Satze: »Hätten wir in den dreißiger Jahren Staatsausgaben und Defizite gemacht, wie sie heute an der Tagesordnung sind, und dem Auslande im gleichen Umfange Kredit eingeräumt, so hätten wir die Weltwirtschaftskrise ohne schwere Erschütterungen überstanden. Würden wir heute (in der Hochkonjunktur) die Sparprogramme durchführen, die im Jahre 1936 beschlossen wurden, und dem damaligen Grundsatz nachleben, wonach keine Ausgaben ohne Deckung gemacht werden dürfen, und wären wir ebenso zurückhaltend in unserer Kreditpolitik gegenüber dem Auslande, so brauchten wir uns nicht über eine drohende Inflation zu unterhalten und kämen nicht auf die Idee, den Schweizerfranken aufzuwerten.«¹ Es ginge zu weit, alle Maßnahmen und Anregungen zu erwähnen, die unser Kanton in der gleichen Richtung unternommen hat, um die Krisenfolgen zu »beheben«. In der Mehrzahl der Fälle spiegelten diese Bemühungen eine reine Deflationspolitik wieder,² die erst mit der Annahme des Arbeitsrappengesetzes ein Ende gefunden hat.

So ist denn auch der »Arbeitsrappen« auf dem Gebiete der konjunkturellen Arbeitsverschiebung in unserem Kanton bahnbrechend gewesen. Gleich von Anfang an bekannte er sich zum sogenannten »konjunkturgerechten Arbeitsbeschaffungsprinzip«³, das den Mitteleinsatz nur in Zeiten der Arbeitslosigkeit erlaubt. Aus dem Bericht über die Mittelverwendung geht denn auch tatsächlich hervor, daß der Einsatz im großen und ganzen der Wellenbewegung der privaten Geschäftstätigkeit gegenläufig war. Nur auf Grund dieser Politik ist es möglich gewesen, eine Reserve von 14 079 Mio Fr. zu äufnen, mit dem Zweck, in der nächsten Krise damit zurückgestellte und vorweggenommene Arbeiten zu finanzieren.⁴

Unsere maßgebenden Behörden wurden aber auch durch den sogenannten »Plan Zipfel« veranlaßt, sich mit dem Gedanken der konjunkturellen Arbeitsverschiebung eingehender auseinanderzusetzen. Hierbei hat es sich herausgestellt, daß man nunmehr auch bei uns bestrebt ist, dieser Maßnahme vermehrte Bedeutung zuzumessen. So schreibt z. B. der Arbeitsbeschaffungs-Rat: »Die Regierung ist gewillt, im Rahmen der kommunalen Arbeitsbeschaffungspolitik für den konjunkturgerechten Einsatz der öffentlichen Arbeiten und Aufträge besorgt zu sein. Nur wenn es sich um öffentliche Bauten handelt, die für das Gemeinwohl absolut notwendig sind, ist eine solche Verschiebung weder möglich noch vorgesehen.«⁵ Aber auch aus anderen Schriften geht sehr

¹ Max Iklé: »Aussenwirtschaftliche Aspekte der konjunkturellen Ueberbeschäftigung«, S. 31 f.

² Ratschlag und Entwurf zu einem Gesetz betr. die Behebung der Krisenfolgen im Staatshaushalt (15. Dezember 1932), Nr. 3292, S. 3 f. Ratschlag und Entwurf zu einem Gesetz betr. die finanziellen Verbesserungen des Staatshaushalts (10. Januar 1935), Nr. 3473, S. 3.

³ Arbeitsbeschaffungs-Rat des Kantons Basel-Stadt: »Der Basler Arbeitsrappen«, S. 45.

⁴ Derselbe: a.a.O., S. 45.

⁵ Derselbe: a.a.O., S. 118.

deutlich die Absicht unserer jetzigen maßgebenden Instanzen hervor, die Deckung des nichtdringlichen, aufschiebbaren öffentlichen Bedarfes der jeweiligen Arbeitsmarktlage anzupassen.¹ Diese erfreulichen Vermutungen erwiesen sich aber in der Folge leider als trügerisch. Die gegenwärtigen Verhältnisse erwecken vielmehr den Anschein, als ob ein neues Mal privatwirtschaftliche über volkswirtschaftliche und kurzfristige über langfristige Interessen gesiegt hätten. Die Budgetdefizite in der heutigen Ueberbeschäftigung² sowie die Abschaffung des Arbeitsrappens, mit der typisch konjunkturgebundenen Forderung, die geäußerten Reserven sofort zu verwenden (z. B. für sozialen Wohnungsbau), erbringen den Beweis, daß unsere Behauptung keineswegs aus der Luft gegriffen ist.

Es besteht kein Zweifel, daß die konjunkturelle Arbeitsverschiebung in der Tat mit großen Schwierigkeiten verbunden ist, die sich nicht ohne weiteres umgehen oder beseitigen lassen. Es sei z. B. in diesem Zusammenhange bloß auf die Art und Weise der Aeufnung der Reserven verwiesen, worüber heute noch keineswegs Einhelligkeit herrscht.³ Erschwerend für die Durchführung der Arbeitsverschiebung wirkt sich aber auch die Tatsache aus, daß Dauer und Struktur der wirtschaftlichen Wechsellagen sich nur ungenau voraussehen lassen. Ergänzend zu den bereits einleitend aufgezählten Vorteilen der Arbeitsverschiebung ist aber noch besonders hervorzuheben, daß die antizyklische Bedarfdeckung des Staates auch in privatwirtschaftlicher Hinsicht äußerst vorteilhaft ist. Die auf Zeiten genereller Arbeitslosigkeit verlegten öffentlichen Arbeiten und Lieferungen sind nämlich in der Regel mit wesentlich geringeren Kosten verbunden, weil das allgemeine Preisniveau in der Depression stets unter dem günstiger Konjunkturzeiten zu liegen pflegt. Die Zurückstellung oder Vorwegnahme öffentlicher Arbeiten und Lieferungen rechtfertigt sich demnach nicht nur aus volkswirtschaftlichen, sondern auch privatwirtschaftlichen Interessen heraus.

Alle die Erwägungen, die wir oben eingehend dargelegt haben, besagen, daß die konjunkturelle Arbeitsverschiebung einen integrierenden Bestandteil der baselstädtischen Arbeitsmarktpolitik von heute und morgen darstellen muß. Auf Grund der geäußerten Bedenken (Budgetdefizite in der Hochkonjunktur, Abschaffung des Arbeitsrappens usw.) ist jedoch zu befürchten, daß wir in der nächsten Krise erneut vor der schwerwiegenden Tatsache stehen werden, nicht nur keine Geldreserve, sondern überdies keine in der Prosperität gebildete »potentielle Investitionsreserve« vorzufinden. Die Arbeitsverschiebung wird sich unter diesen Umständen erneut auf die Vorwegnahme künftiger Arbeiten und Aufträge beschränken müssen, denen keine entsprechenden finanziellen Mittel gegenüberstehen. »Darüber« — so sagt

¹ Bericht und Ratschlag betr. Programm der öffentlichen Arbeiten (Bauarbeiten) zum Zwecke der Arbeitsbeschaffung (13. September 1945) Nr. 4168, S. 12.

² Ausgabenüberschuss pro Kopf der Bevölkerung im Kanton Basel-Stadt: 1936 (Depression) 34,57 Fr.; 1947 (Prosperität) 35,95 Fr.

³ W. Pechota: «Das Problem der staatlichen Arbeitsbeschaffung», S. 9. Ch. La Roche: «Konjunkturpolitik bei Ueberbeschäftigung und Ueberliquidität», S. 51.

Max Iklé treffend — »macht man sich heute in den eidgenössischen und kantonalen Räten und in der Oeffentlichkeit noch viel zu wenig Sorgen.«¹

V. Abschnitt

Die öffentlichen Arbeiten

Unsere bisherigen Ausführungen dürften gezeigt haben, daß in Zeiten moderner Massenarbeitslosigkeit die möglichst vollständige Ausnützung der vorhandenen Beschäftigungsgelegenheiten nur die Wiedereingliederung eines relativ kleinen Teils des Arbeitslosenheeres in den Produktionsprozeß zu bewerkstelligen vermag. Soll die Erwerbslosigkeit beseitigt oder wesentlich verringert werden, so muß daher neben die bereits aufgeführten Maßnahmen die zusätzliche Bereitstellung von Arbeitsplätzen treten. Mit andern Worten: Auf dem Wege über die Arbeitsbeschaffung soll eine Anpassung des Arbeitsvolumens in Größe und Struktur an die vorhandenen Arbeitskräfte angestrebt werden.

Die Vermehrung der Arbeitsplätze kann entweder durch eine Steigerung der staatlichen Güternachfrage oder durch eine Ausdehnung der Geschäftstätigkeit im privaten Sektor der Wirtschaft erfolgen. Im folgenden Abschnitt werden wir zur Feststellung gelangen, daß die Förderung der privaten Wirtschaftstätigkeit allein nicht ausreicht, um Arbeitslosigkeit und Depression wirksam zu bekämpfen. Die Wirkungen einer Anregung der Privatwirtschaft sind immer relativ unbestimmt und selbst auf die großzügigsten Anregungsmittel braucht die private Wirtschaft nicht oder nicht im erhofften Umfange zu reagieren. Demgegenüber kann es in der Regel eine direkte Steigerung der staatlichen Güternachfrage nicht verfehlen, die erwünschte Beschäftigungsvermehrung zu erreichen. Die öffentlichen Arbeiten und Aufträge sind daher als ein wichtiger Bestandteil der Arbeitsbeschaffung zu betrachten. Es erübrigt sich daher, über die Notwendigkeit der öffentlichen Arbeiten und Aufträge viele Worte zu verlieren. Die Erfahrung hat ja gezeigt, daß das gegenwärtige spätkapitalistische Wirtschaftssystem, im Gegensatz zur Zeit des Hochkapitalismus, nicht mehr in der Lage ist, aus sich heraus die Elemente zur Krisenüberwindung zu entwickeln.² Unter diesen Umständen ist es nicht nur aus volkswirtschaftlichen, sondern auch aus sozial-ethischen und staatspolitischen Gründen notwendig, überall dort, wo es nicht möglich ist, die Arbeitslosen aus privater Initiative heraus zu beschäftigen, die fehlenden privaten Arbeiten und Aufträge durch öffentliche zu ersetzen.

¹ Max Iklé: «Aussenwirtschaftliche Aspekte der konjunkturellen Ueberbeschäftigung», S. 31 f.

² E. Salin: «Wege und Ziele der Arbeitsbeschaffung im Kanton Basel-Stadt». Ratsschlag und Entwurf zu einem Gesetz über dringliche Massnahmen zur Milderung der Wirtschaftskrise im Kanton Basel-Stadt, Nr. 3579 (29. August 1936), S. 33.

Mit andern Worten: An Stelle der ausgeschiedenen privaten Wirtschaftssubjekte soll der Staat als Auftrag- und Arbeitgeber auftreten.

Die öffentlichen Arbeiten und Aufträge bezeichnen wir als »öffentliche Arbeiten« schlechthin. Als solche betrachten wir alle Arbeiten, »...die von öffentlichen Körperschaften in Zeiten von Arbeitslosigkeit organisiert oder veranlaßt werden, um einem Teil der Erwerbslosen Beschäftigung zu geben.«¹ In unserem Zusammenhang ist also unwesentlich, ob die betreffenden Arbeiten in Regie oder durch private Unternehmer zur Durchführung gelangen. Relevant für uns ist bloß die Tatsache, daß durch die Bereitstellung zusätzlicher Arbeitsgelegenheiten durch den Staat die Vermeidung oder Beseitigung von Arbeitslosigkeit bezweckt wird.

In Zeiten der Not hat Basel immer wieder den Weg der öffentlichen Arbeiten beschritten. M. Iklé behauptet sogar: »Auf dem europäischen Festland war es vor allem der Kanton Basel-Stadt, der auf dem Gebiete der Arbeitsbeschaffungspolitik bahnbrechend voranging.«²

Die besonderen Verhältnisse in Basel erheischen, die zwischen den beiden Weltkriegen vorgenommenen öffentlichen Arbeiten in zwei Gruppen aufzugliedern. Wir tun dies vor allem deshalb, weil Ende 1936 mit der Einführung des Basler Arbeitsrappens die Arbeitsbeschaffung hinsichtlich Finanzierung, Art und Umfang eine grundlegende Aenderung erfuhr. Aus diesem Grunde werden wir die öffentlichen Arbeiten bis 1936, einerseits, und die nach 1936, andererseits, einer besonderen Betrachtung unterziehen.

§ 1. Die öffentlichen Arbeiten bis 1936.

Träger der Arbeitsbeschaffungspolitik. Bis zur Annahme des Arbeitsrappengesetzes entschieden in Basel-Stadt Regierung und Parlament über Art und Umfang der öffentlichen Arbeiten. Die Tatsache, daß sich die Träger der Arbeitsbeschaffungspolitik von sogenannten »orthodoxen« finanzpolitischen Grundsätzen leiten ließen und eine deflationistische Wirtschaftspolitik verfolgten, übten einen denkbar ungünstigen Einfluß auf den quantitativen und strukturellen Aufbau der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen aus, die es im folgenden zu untersuchen gilt.

Ziel der Arbeitsbeschaffungspolitik. Es ist für die Finanzierung, die Art und den Umfang der öffentlichen Arbeiten von relevanter Bedeutung, welche Ziele bei der zusätzlichen Bereitstellung von Beschäftigungsgelegenheiten angestrebt werden. M. Holzer sagt von den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen des Bundes, daß sie »...in den ersten Krisenjahren vornehmlich sozialpolitische Zwecke verfolgten.«³ Wenn noch 1932 unsere Kantonsregierung in den öffentlichen Arbeiten nur eine Möglichkeit erblickt, »...die durch die Krisis unverschuldet stellenlos Gewordenen vor den demoralisierenden Wirkungen langandau-

¹ W. Pechota: »Das Problem der staatlichen Arbeitsbeschaffung«, S. 13.

² Max Iklé: »Arbeitsbeschaffung« in HdSV, Bd. I, S. 90.

³ M. Holzer: »Konjunktur und Krisenpolitik« in HdSV, Bd. II, S. 48.

ernder Untätigkeit zu schützen und ihre Not zu lindern«,¹ so rechtfertigt sich die Annahme, daß auch in unserem Kanton mit Hilfe der Arbeitsbeschaffung in erster Linie sozialpolitische Zwecksetzungen verfolgt wurden. Der Glaube, daß in der Wirtschaft eine höhere Macht gebiete, hat zu einer Vernachlässigung der arbeitsmarkt- und konjunkturpolitischen Gesichtspunkte der öffentlichen Arbeiten geführt.

Breite des Mitteleinsatzes. Die Träger der Arbeitsbeschaffungspolitik sowie das Ziel, welches mit der letzteren verfolgt wurde, vermögen uns weitgehend zu erklären, weshalb der Mitteleinsatz stets begrenzt war und in keinem angemessenen Verhältnis zu dem mit der Depression verbundenen Kaufkraftausfall stand. Wie der Bund, so hielt nämlich auch der Kanton »... an den überkommenen Grundsätzen der Finanztheorie fest und lehnte eine Gestaltung der Finanzpolitik nach konjunkturpolitischen Gesichtspunkten ab. Die Maximen der privaten Haushaltsführung wurden auch auf den Staatshaushalt angewandt. Die staatliche Ausgabenpolitik sollte sich wie die privaten Haushalte dem geminderten Volkseinkommen anpassen.«² Die beschäftigungspolitischen Konsequenzen einer derartigen finanzpolitischen Einstellung sind denkbar ungünstig. Wenn unser Kanton neben Steuerzuschlägen, Lohnabbau und einer starken Einschränkung der staatlichen Fürsorgetätigkeit »... das Zurückhalten mit Bauausgaben, auch wenn mit ihnen Arbeitsbeschaffung verbunden wäre...«³ zwecks Sanierung des Staatshaushalts in Betracht zog, so ist zu vermuten, daß die damalige Regierung nur solange und soweit gewillt war, von der »teuren« Arbeitsbeschaffung Gebrauch zu machen, als dies im Rahmen der alten finanzpolitischen Grundsätze verantwortet werden konnte.

Folgendes Beispiel ist geeignet, uns das diesbezügliche Verhalten des Kantons vor Augen zu führen. Von 1932 bis 1935 ist das Bauvolumen in Basel von 84,6 auf 48,9 Mio Fr. gesunken.⁴ Wenn nun der Kanton im Jahre 1935 zwecks Beschaffung von Arbeitsgelegenheit einen Kredit in der Höhe von 794 000 Fr. bewilligt,⁵ so sehen wir, daß dieser Mitteleinsatz nicht geeignet ist, einen relevanten Teil des Kaufkraftausfalls zu kompensieren.

So hatte denn auch dieser begrenzte Mittelaufwand zur Folge, daß die in Frage stehenden öffentlichen Arbeiten eines beachtenswerten arbeitsmarkt- und konjunkturpolitischen Erfolges entbehrten. Ferner hat sich der Grundsatz »Ohne gesunde Wirtschaft keine gesunden Finanzen«⁶ während der ganzen Depression der Dreißigerjahre erneut bewahrheitet; denn: »Entgegen den weitverbreiteten Hoffnungen führte die von Bund und Kanton geübte Finanzpolitik zur Erschütte-

¹ Ratschlag betr. Ausführung von Notstandsarbeiten zur Beschäftigung von arbeitslosen kaufmännischen Angestellten bei der öffentlichen Verwaltung des Kantons Basel-Stadt und bei der Schreibstube für Stellenlose (1. Dez. 1932), Nr. 3289, S. 4.

² M. Holzer: a.a.O., S. 47.

³ Ratschlag Nr. 3292, S. 22.

⁴ Arbeitsbeschaffungs-Rat: «Der Basler Arbeitsrappen», S. 6.

⁵ Ratschlag betr. Beschaffung von Arbeitsgelegenheit im Jahre 1935 und im Winter 1935/36 (26. Juni 1935), Nr. 3509, S. 3.

⁶ R. Grimm: «Zur Wirtschafts- und Kreditkrise der Schweiz» (Bern 1936), S. 28.

rung der Wirtschaft und damit zu immer neuen Defiziten.«¹ Obwohl der Staat allein außerstande ist, den gesamten Kaufpreisausfall in der Privatwirtschaft zu kompensieren und die Resorption sämtlicher Arbeitslosen zu bewerkstelligen, so darf indessen doch behauptet werden, daß bei einer anderen Finanzpolitik ein größerer Mitteleinsatz und damit auch ein größerer Erfolg der öffentlichen Arbeiten möglich gewesen wäre.

Art der Mittelbereitstellung. E. Böhler hebt mit Recht hervor: »Der Erfolg einer Arbeitsbeschaffungsaktion hängt nicht nur davon ab, daß rechtzeitig genügend Arbeiten und Aufträge bereitgestellt werden, es kommt noch sehr darauf an, wie die Finanzierung vorgenommen wird.«²

In Bezug auf die Art der Mittelbereitstellung lassen sich für die vor 1936 vorgenommenen öffentlichen Arbeiten keine klaren und eindeutigen Aussagen machen. Das ist einmal darauf zurückzuführen, daß neben den kantonalen Geldern auch eidgenössische in der Form von Bundessubventionen zum Einsatz gelangten. Ferner hat der Kanton — wie der Bund —³ für seine Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen weder besondere Finanzierungsmaßnahmen getroffen, noch Anleihen aufgenommen, sondern die entsprechenden Aufwendungen aus allgemeinen Kantonsmitteln bestritten. Die Tatsache aber, daß die in Frage stehenden Ausgaben Budgetdefizite zur Folge hatten, rechtfertigt die Annahme, daß die Mittelbereitstellung in Tat und Wahrheit auf dem Kreditwege erfolgte.⁴ Trotz dieser Erkenntnis soll aber festgehalten werden, daß in Basel bis zur Annahme des Arbeitsrappengesetzes keine Versuche unternommen worden sind, um die öffentlichen Arbeiten auf eine oekonomisch legitime Art und Weise zu finanzieren.

Die durchgeführten Projekte. Die Breite des Mitteleinsatzes und das Ziel der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die wir oben näher betrachtet haben, übten einen bestimmenden Einfluß auf die Art und den Umfang der durchgeführten Projekte aus. So hatte z. B. die finanzpolitische Einstellung von Bund und Kanton, welche dem begrenzten Mitteleinsatz zugrunde lag, zur Folge, daß großen oder kapitalintensiven Arbeitsbeschaffungsprojekten gegenüber eine gewisse Zurückhaltung an den Tag gelegt wurde. Ja, es kam sogar vor, daß die Arbeitslosenfürsorge, weil billiger, der Arbeitsbeschaffung vorgezogen wurde. An diesem einen Beispiel wird ersichtlich, daß die einzelnen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die es im folgenden zu untersuchen gilt, vielfach nur mit Hilfe der obigen Ausführungen erklärt und verständlich gemacht werden können.

In der Nachkriegskrise der Zwanzigerjahre lag das Schwergewicht der Arbeitsbeschaffung von Bund⁵ und Kanton⁶ auf der Förderung des

¹ Arbeitsbeschaffungs-Rat: a.a.O., S. 8.

² E. Böhler: «Die Finanzierung der Arbeitsbeschaffung» (Zürich 1944), S. 48.

³ M. Iklé: «Arbeitsbeschaffung» HdSV, Bd. I, S. 94.

⁴ M. Iklé gelangt auf Grund gleicher Überlegungen zu derselben Auffassung in bezug auf die Finanzierung der Arbeitsbeschaffung durch den Bund.

⁵ M. Iklé: a.a.O., S. 91.

⁶ Bericht über das öffentliche Arbeitsnachweisbureau 1922.

Wohnungsbaues und auf der Neuanlage von Straßen und Kanalisationen. Angaben des Berichtes über das öffentliche Arbeitsnachweissbureau zufolge, wurden im Jahre 1921 für Notstandsarbeiten in Basel 2 235 720 Fr. aufgewendet, was erlaubte, ca. 1 000 Mann für kürzere und längere Zeit zu beschäftigen.¹ Die öffentlichen Arbeiten erstreckten sich somit vornehmlich auf solche Projekte, die für die Beschäftigung von Ungelernten oder Bauarbeitern geeignet waren. Es sei jedoch ausdrücklich hervorgehoben, daß bereits zu Beginn der Zwanzigerjahre Versuche unternommen worden sind, um stellenlose Lehrkräfte, Buchbinder, Techniker, Architekten, d. h. Berufsarbeiter in geeigneter Weise zu beschäftigen.² Wir dürfen demnach festhalten, daß schon in der ersten Nachkriegskrise in unserem Kanton das Bestreben vorhanden war, bei der Bereitstellung von zusätzlichen Arbeitsgelegenheiten, wenn möglich, auf den Beruf der Stellenlosen Rücksicht zu nehmen. Die Versuche nahmen jedoch einen äußerst bescheidenen Umfang an,³ so daß wiederholt die Frage aufgerollt wurde, »... ob außer den Bauarbeitern nicht auch für andere arbeitslose Berufe sogenannte Notstandsarbeit beschafft werden könnte.«⁴ Die im Vergleich zu 1936 noch relativ bescheidene Arbeitslosigkeit der Nachkriegskrise ließ aber die den öffentlichen Arbeiten anhaftenden Mängel nicht so sehr zutage treten und eine neue Ausgestaltung und Ausrichtung der Arbeitsbeschaffungspolitik als erforderlich erscheinen.

Zu Beginn der Weltwirtschaftskrise der Dreißigerjahre wurden vor allem die Gelernten und Angelernten von der Arbeitslosigkeit erfaßt,⁵ während die »spekulative Baukonjunktur« den ungelerten Arbeitskräften vorläufig noch in ausreichendem Maße Beschäftigungsmöglichkeiten zu bieten vermochte. Typische Notstandsarbeiten, wie Straßen-, Weg- und Kanalisationsbauten, die sich hauptsächlich für die Beschäftigung von Ungelernten eignen, konnten daher der beruflichen Gliederung der Arbeitslosen keineswegs Rechnung tragen; denn bei diesen Notstandsarbeiten handelte es sich in der Regel um »rein physische Arbeiten«⁶, bei denen im allgemeinen Arbeitslose, die einem qualifizierten Berufe angehörten, nicht verwendbar waren. Im Interesse der Erhaltung von Arbeitsfreude und Berufskennntnissen drängten sich deshalb in vermehrtem Maße Notstandsarbeiten für arbeitslose qualifizierter Berufe auf.

Nun ist aber zu erwähnen, daß der Bund bis Mitte April 1933 nur jene Notstandslöhne zur Berechnung von Subventionen heranzog, die an »... außerberuflich beschäftigte Arbeitslose entrichtet wurden.«⁷ Dies hatte unweigerlich zur Folge, daß alle Bestrebungen, die dahin

¹ Bericht über das öffentliche Arbeitsnachweissbureau 1921.

² Bericht des Regierungsrates an den G. R. des Kantons Basel-Stadt betr. vorsorgliche Kreditbewilligung für Notstandsarbeit (8. Januar 1925), Nr. 2628, S. 36.

³ Ebenda: a. a. O., S. 36. Im Jahre 1924 z. B. wurden für Notstandsarbeiten zugunsten freier und gelehrter Berufe rund 34,000 Fr. aufgewendet.

⁴ Ebenda: a. a. O., S. 35.

⁵ F. Ackermann: «Arbeitslosigkeit» in HdSV, Bd. I, S. 79.

⁶ Bericht des Regierungsrates an den G. R. des Kantons Basel-Stadt betr. Ausführung von Notstandsarbeiten zur Beschäftigung von arbeitslosen kaufmännischen Angestellten (6. Januar 1932), Nr. 3218, S. 3.

⁷ H. Winkler: a. a. O., S. 84 f.

gingen, zusätzliche Arbeitsplätze für Erwerbslose gelernter Berufe bereitzustellen, äußerst großen Schwierigkeiten begegneten. Da nämlich der Kanton bestrebt war, ein Maximum an Bundessubventionen zu erhalten, wurden vor allem solche Projekte bevorzugt, bei denen die Arbeitslosen außerberuflich beschäftigt werden konnten.

Trotzdem wurden aber schon 1932 in unserem Kanton Maßnahmen getroffen, welche die Bereitstellung von zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeiten für gelernte Arbeitskräfte bezweckten. So wurde z. B. im Hinblick auf die große Zahl arbeitsloser Kaufleute 1932 eine Hilfsaktion in der Weise durchgeführt, daß der öffentlichen Verwaltung ein Gesamtbetrag in der Höhe von 120 000 Fr. zur Verfügung gestellt wurde, um Stellenlose mit der Durchführung von nicht dringlichen Arbeiten (Kopiaturng, Kartothek-, Registratur- und Katalogisierungsarbeiten) beschäftigen zu können.¹ Durch solche Arbeiten konnten von ca. 1 000 stellenlosen Kaufleuten im Durchschnitt 70 in Arbeit vermittelt werden,² woraus hervorgeht, daß nur eine bescheidene Zahl der betreffenden Erwerbslosen Berücksichtigung fand. Um eine gerechte Verteilung der zusätzlich bereitgestellten Arbeitsplätze zu erreichen und eine feindliche Gesinnung unter den Arbeitslosen zu vermeiden, wurde eine zweimonatige Auswechslung der bei den erwähnten Arbeiten Beschäftigten vorgenommen,³ was insofern von Vorteil war, als dadurch berufsmäßige Notstandsarbeiter verhütet werden konnten. Der Umstand aber, daß es außerordentlich schwierig war, geeignete Arbeiten namhaft zu machen,⁴ ist nicht unwesentlich schuld daran, daß die in Frage stehende Aktion nicht auf eine breitere und wirksamere Basis gestellt werden konnte. Die Notstandsarbeiten für arbeitslose Kaufleute durch vorübergehende Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung wurden aber jedes Jahr im üblichen Rahmen weitergeführt.⁵

Die Ausrichtung eidgenössischer und kantonalen Subventionen an die Schweizerische Gesellschaft für Volkskunde,⁶ welche eine Aktion zur Beschäftigung stellenloser Techniker, Architekten und Kunstmaler ins Leben rief und von 1932 an während mehrerer Jahre fortsetzte, widerspiegelte ebenfalls das Bestreben von Bund und Kanton, qualifizierte stellenlose Arbeitnehmer in ihrem ursprünglichen Berufe zu beschäftigen. So konnten z. B. in der Zeitspanne vom 1. Juni 1932 bis 31. März 1934 49 Techniker mit einer durchschnittlichen Arbeitszeit von 10 bis 116 Tagen dank dieser Aktion beschäftigt werden.⁷

Erfreuliche Ergebnisse zeitigte auch die sogenannte »Buchbinderaktion«, die dem notleidenden Buchbindergewerbe, in dem bisweilen 1/6 der Gewerkschaft arbeitslos war,⁸ dringend notwendige Hilfe

¹ Bericht des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt 1932.

² Bericht Nr. 3218, S. 4.

³ Ratschlag betr. die Ausführung von weiteren Notstandsarbeiten zur Beschäftigung von arbeitslosen Kaufleuten und Buchbindern (8. November 1933), Nr. 3381, S. 3.

⁴ Nr. 3381, S. 3.

⁵ Berichte des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt 1932 ff.

⁶ Kantonales Arbeitsamt Basel-Stadt: »Der Technische Arbeitsdienst Basel« (Basel 1934), S. 4 ff.

⁷ Nr. 3381, S. 5.

⁸ Ebenda S. 5.

brachte. Die Ausführung von nicht dringlichen Buchbinderarbeiten in den staatlichen Verwaltungen ermöglichte die Leute in ihrem angestammten Berufe zu beschäftigen und so ihre Berufskenntnisse und ihre Arbeitsfreude zu erhalten. Die Bedingung, wonach die Buchbindermeister, denen solche Arbeiten vergeben wurden, während einer entsprechenden Zeitdauer einen arbeitslosen Buchbindergehilfen zu beschäftigen hatten, verlieh der Aktion einen vornehmlich repressiv arbeitsmarktpolitischen Charakter.

Die Ende der Zwanzigerjahre ins Leben gerufene Schreibstube für Stellenlose¹ bezweckte in Basel »...die Notlage arbeitsloser älterer kaufmännischer Angestellter durch Beschäftigung zu lindern.«² Die Arbeitslosigkeit bei den Kaufleuten, die in der Regel durch eine auffallend lange Zeitdauer gekennzeichnet war, traf die älteren Jahrgänge besonders hart, so daß es als gerechtfertigt erschien, für letztere besondere Maßnahmen zu treffen. Obwohl die mit finanzieller Unterstützung des Staates geförderte Beschäftigung älterer Bureauangestellter bei der Schreibstube vielfach nur eine »unzulängliche Maßnahme für Bureaupersonal«³ darstellte, so ist immerhin zu sagen, daß bei dieser Aktion zum ersten Mal die Absicht deutlich zutage tritt, bei den sogenannten Notstandsarbeiten nicht nur den Beruf, sondern auch das Alter der Arbeitslosen zu berücksichtigen.

Die 1932 eingeführten sogenannten »Jugendlichengruppen« wieder spiegelten ähnliche Bemühungen für jüngere Jahrgänge. Hier wurde der Versuch gemacht, Jugendliche in einer geschlossenen Arbeitsgruppe unter einem eigenen Vorgesetzten zusammenzufassen.⁴ Auf diese Weise konnten z.B. beim Bau des Stadions in St. Jakob im Jahre 1933 während 9 Monaten insgesamt 115 Jugendliche durchschnittlich je 3 Monate mit gutem Erfolg beschäftigt werden.⁵

Am Beispiel der Förderung der Hochbautätigkeit kommt deutlich zum Ausdruck, wie bestimmend vielfach die Arbeitsmarktpolitik des Bundes auf die unseres Kantons einzuwirken vermochte. Denn nur »...unter der Voraussetzung, daß der Bund eine entsprechende Subvention zusichert...«⁶ konnte sich unser Kanton z.B. bereit erklären, an den Bau des Diakonats Bethesda einen Beitrag in der Höhe von 144 000 Fr. zu gewähren.

Ferner mußte aber auch die Tatsache, daß der Bundesbeitrag nach der an die Arbeitslosen ausbezahlten Lohnsumme berechnet wurde,⁷ die Auswahl der durchzuführenden Projekte maßgebend beeinflussen. Da man verständlicherweise bestrebt war, eine Höchstsumme von Bundessubventionen zu erhalten, stützten sich die kantonalen Arbeits-

¹ A. Kehrli: «Schreibstube für Stellenlose» in HdSV, Bd. I, S. 99.

² Bericht über das öffentliche Arbeitsnachweisbureau 1931, S. 3. Bericht Nr. 3218, S. 4.

³ Bericht Nr. 3218, S. 4.

⁴ Jahresbericht des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt 1932, S. 15.

⁵ Derselbe: 1933, S. 8. In den folgenden Jahren konnten bei der »Jugendlichengruppe« beschäftigt werden: 1934: 52 jugendliche Arbeitslose; 1935: 66; 1936: 222; 1937: 239; 1938: 175; 1939: 101.

⁶ Ratschlag betr. Gewährung eines Beitrages an den Bau des Diakonats Bethesda (4. Juni 1936), Nr. 3562, S. 3.

⁷ Hans Winkler: a.a.O., S. 85.

beschaffungsmaßnahmen vornehmlich auf arbeitsintensive Objekte. Dies führte zweifelsohne zu einer Ueberbetonung des beschäftigungspolitischen Effektes, der durch das zusätzliche Arbeitsvolumen unmittelbar ausgelöst wird und zu einer Vernachlässigung der sekundären Einflüsse, welche mit den öffentlichen Arbeiten verbunden sind. In der neueren Theorie besteht Einstimmigkeit darin, daß nicht die unmittelbaren Wirkungen allein, sondern erst die Gesamtheit aller Fernwirkungen über den Erfolg der staatlichen Arbeitsbeschaffung etwas auszusagen vermag.¹ Es ist daher falsch, die Bedeutung der öffentlichen Arbeiten an den primären beschäftigungspolitischen Effekten zu messen.

Für Basel waren nun aber die betreffenden eidgenössischen Subventionsvorschriften insofern von Vorteil, als in unserer Stadtwirtschaft den arbeitsintensiven Objekten ohnehin der Vorrang gegeben werden mußte. Wenn man weiß, »... dass in einem rohstoffarmen Kanton wie Basel ein unverhältnismäßig großer Teil der in Umlauf gesetzten Geldmenge nach auswärts abfließt, was vom lokalen Standpunkt wohl ein Nachteil ist, der indessen nicht beseitigt werden kann«,² so ist anzunehmen, daß eine vorzugsweise Berücksichtigung kapitalintensiver Arbeitsbeschaffungsprojekte unweigerlich zur Folge gehabt hätte, daß die ausserbaslerische Wirtschaft in noch grösserem Maße von den Sekundäreinflüssen unserer öffentlichen Arbeiten profitiert hätte. In diesem Zusammenhang muß nun aber erwähnt werden, daß die natürlichen Verhältnisse unseres städtischen Wirtschaftsraumes nicht nur die Auswahl der Projekte maßgebend bestimmten, sondern diesem Wählen auch enge Schranken setzten. So konnten z. B. in unserem äußerst kleinen Wirtschaftsraum naturgemäß nur wenige arbeitsintensive Arbeiten (Tiefbauarbeiten) ausfindig gemacht werden.

Mit dem Zusammenbruch der spekulativen Baukonjunktur schoß die Zahl der arbeitslosen Ungelernten und Bauarbeiter steil in die Höhe. Im Gegensatz zum Beginn der Weltwirtschaftskrise galt es nun in großem Umfange Arbeitsplätze für ungelernete Arbeitslose zusätzlich bereitzustellen. Typische Notstandsarbeiten wie Straßen, Wege, Kanalisationen, Meliorationen und andere Erdarbeiten vermochten daher in vermehrtem Maße der beruflichen Gliederung der Arbeitslosen Rechnung zu tragen. Um die arbeitsmarktpolitische Bedeutung dieser meistens vom Bund subventionierten Notstandsarbeiten zu beleuchten, führen wir eine Statistik an, welche die Arbeitslosen erfaßt, die durch den öffentlichen Arbeitsnachweis in bundessubventionierte Notstandsarbeiten vermittelt werden konnten. Die jeweils am Ende des Monats durchgeführten Stichtagzählungen zeitigten folgende Ergebnisse:³

¹ J. Gerhardt: a.a.O., S. 85. J. M. Keynes: a.a.O., S. 109. W. Pechota: a.a.O., S. 42. A. Mahr: «Hauptprobleme der Arbeitslosigkeit», S. 55. E. Küng: «Zum Problem der staatlichen Arbeitsbeschaffung», S. 302 f. Bresciani-Turroni: «Einführung in die Wirtschaftspolitik», S. 200.

² Arbeitsbeschaffungs-Rat: a.a.O., S. 30.

³ Statistik des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt über bundessubventionierte Notstandsarbeiten. Diese Angaben wurden mir freundlicherweise vom Kantonalen Arbeitsamt Basel-Stadt zur Verfügung gestellt.

Ende Monat	1935	1936
Januar	117	147
Februar	171	132
März	240	107
April	116	106
Mai	47	144
Juni	59	95
Juli	42	91
August	71	96
September	40	151
Oktober	35	246
November	107	364
Dezember	134	390

Obwohl in diesen Zahlen nur die repressiv arbeitsmarktpolitische Bedeutung der Notstandsarbeiten zum Ausdruck kommt, d. h. es sind nur die zusätzlich Beschäftigten erfaßt, so rechtfertigt sich doch die Annahme, daß bei einer durchschnittlichen Arbeitslosigkeit von 5 253 1935) bzw. 6 447 (1936) Mann sich solche Arbeiten als völlig unzureichend erweisen. Es leuchtet jedermann ein, daß auf dieser Basis weder die Arbeitslosigkeit wirksam bekämpft noch die Depression sicher überwunden werden konnte. Von einem beachtenswerten arbeitsmarktpolitischen Erfolg konnte nicht gesprochen werden, weil die Zahl der bei solchen Notstandsarbeiten Beschäftigten im Verhältnis zur Gesamtarbeitslosigkeit verschwindend klein war und somit zur Entlastung des städtischen Arbeitsmarktes nur einen ungenügenden Beitrag leisten konnte. Ein konjunkturpolitischer Erfolg ließ sich in dieser Form ebenfalls nicht erzielen, weil die durch die öffentlichen Arbeiten bewirkte Erweiterung des Geldstromes in keinem angemessenen Verhältnis zu dem durch die Krise verursachten Kaufkraftausfall stand.

Die Merkmale, die für die bis zur Annahme des Arbeitsrappengesetzes vorgenommenen öffentlichen Arbeiten kennzeichnend waren, veranlassen uns, mit gleichen Worten ihre Wirksamkeit zu bezweifeln, wie J. Gerhardt die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Deutschland vor 1933 kritisierte. Er sagte: »Ihre Arbeiten waren Füllarbeiten. Sie griffen nicht genügend in das volkswirtschaftliche Gefüge ein. Auch ihre finanziellen Mittel waren begrenzt. Es fehlte das Programm einer Arbeitsbeschaffung auf weite Sicht; sie waren ein Behelfsmittel, das unter dem wachsenden Drucke der Arbeitslosigkeit immer mehr versagen mußte.«¹

§ 2. Die öffentlichen Arbeiten nach 1936.

Die Erkenntnis, daß die bisher unternommenen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Kampfe gegen Krise und Arbeitslosigkeit völlig un-

¹ J. Gerhardt: a.a.O., S. 184.

zureichend waren, veranlaßte einige wagemutige Männer aus der Wissenschaft, den Gewerkschaften und dem Gewerbe einen überzeugenden Arbeitsbeschaffungsplan zu entwickeln, der auf einer wohlfundierten »theoretisch-oekonomischen« Ueberlegung fußte, welche der praktisch-politischen« Verwirklichung fähig war. Dadurch wurde der Arbeitsbeschaffungspolitik die fehlende Grundlage eines theoretischen Systems gegeben und den einzelnen Maßnahmen die bisher mangelnde Koordination verliehen. Die Initianten haben diesem großen Gemeinschaftswerk den Namen »Arbeitsrappen« gegeben. Es würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, wollten wir auch nur den flüchtigen Versuch unternehmen, diesen sogenannten »Basler Arbeitsrappen« in seiner vielgestaltigen Ganzheit und Einheitlichkeit zu umreißen. Das uns gestellte Thema verlangt, daß wir bloß die beschäftigungspolitische Seite dieses umfassenden Gedankens beleuchten. Die einseitige Behandlung wird zwar unweigerlich auf Schwierigkeiten stoßen, weil der »Arbeitsrappen« kein Nebeneinander von einzelnen Maßnahmen, sondern vielmehr ein Gefüge darstellt, dessen einzelne Bausteine die Arbeitsbeschaffung, der Ausbau der Gesamtarbeitsverträge und die Sicherung des Arbeitsfriedens, die Neuordnung der Submissionsvorschriften und die Erhaltung der Sozialinstitutionen sind.¹ Diese einzelnen Teile ergänzen sich gegenseitig und sind erst in ihrer Vereinigung lebensfähig.

Träger der Arbeitsbeschaffungspolitik. Nach der Annahme des Gesetzes über dringliche Maßnahmen zur Milderung der Wirtschaftskrise im Kanton Basel-Stadt, d. h. nach 1936, war an Stelle von Regierung und Parlament der sogenannte Arbeitsbeschaffungs-Rat Träger der Arbeitsbeschaffungspolitik. Diese Behörde war unter dem Vorsitz einer neutralen Persönlichkeit aus Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer in gleicher Zahl zusammengesetzt. Dadurch gelang es, die Arbeitsbeschaffungspolitik der politischen Einflußsphäre zu entziehen und sie ausschließlich nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten auszurichten. Es muß nun allerdings erwähnt werden, daß dem Arbeitsbeschaffungs-Rat keine endgültigen Beschlüsse zustanden. »Er kann lediglich Anträge zuhanden des Regierungsrates, der Arbeitsbeschaffungskommission oder des Großen Rates stellen...«² Es ist somit durchaus denkbar, daß Regierung und Rat nicht entsprechend den Anträgen des Arbeitsbeschaffungs-Rates handelten, was in Tat und Wahrheit auch vorgekommen ist. Die Tätigkeit des Arbeitsbeschaffungs-Rates blieb ferner auf die Verwendung der Arbeitsrappeneinnahmen beschränkt. Es oblag ihm also nicht die Aufgabe, die gesamte Arbeitsbeschaffungspolitik zu lenken und zu koordinieren.³ Trotz diesen einschränkenden Erläuterungen darf indessen behauptet werden, daß in der zu untersuchenden Zeitspanne der Arbeitsbeschaffungs-Rat »eigentlicher Träger der Arbeitsbeschaffungspolitik«⁴ gewesen war.

¹ Arbeitsbeschaffungs-Rat: »Der Basler Arbeitsrappen«, S. 33.

² Arbeitsbeschaffungs-Rat: »Der Basler Arbeitsrappen«, S. 20 f.

³ Bericht des Regierungsrates über den Anzug Dr. O. Jautz und Konsorten betr. neue Möglichkeiten der Wirtschaftsbelebung (13. Juni 1946), Nr. 4233, S. 5.

⁴ Arbeitsbeschaffungs-Rat: a.a.O., S. 20.

Ziel der Arbeitsbeschaffungspolitik. Mit der Einführung des »Arbeitsrappens« erhielt die Arbeitsbeschaffungspolitik, die bis anhin vornehmlich sozialpolitische Ziele verfolgte, einen ausgeprägten arbeitsmarkt- und konjunkturpolitischen Charakter. Oberster Zweck der öffentlichen Arbeiten war nicht mehr, die Not der Arbeitslosen zu lindern und sie vor den demoralisierenden Wirkungen langandauernder Arbeitslosigkeit zu schützen, sondern durch die Beschaffung zusätzlicher Arbeit sollte die wirtschaftliche Depression überwunden werden.¹ In unserer Arbeit sprechen wir von einem arbeitsmarktpolitischen Erfolg, wenn es gelingt, die vorhandene Arbeitslosigkeit zu verringern oder ein weiteres Ansteigen derselben zu vermeiden.² Demgegenüber liegt ein konjunkturpolitischer Erfolg unseres Erachtens erst dann vor, wenn dank der öffentlichen Arbeiten die gesamte Wirtschaft in einen Aufschwung hineingerissen wird.³ Die Tatsache, daß der Basler Arbeitsrappen mit Hilfe zusätzlicher Arbeit eine wirksame Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und eine Wiederbelebung der gesamten städtischen Wirtschaft anstrebte, übte einen maßgebenden Einfluß auf die Breite des Mitteleinsatzes und auf die Auswahl der durchzuführenden Projekte aus.

Breite des Mitteleinsatzes. Wir haben oben darauf hingewiesen, daß die Arbeitsbeschaffung des Arbeitsrappens nicht nur die Verringerung des vorhandenen Arbeitslosigkeit, sondern auch die Ankurbelung der Gesamtwirtschaft bezweckte. Eine solche Politik mußte neben der Bereitstellung einer Höchstzahl von zusätzlichen Arbeitsgelegenheiten auch noch bestrebt sein, den durch die Depression verursachten Kaufkraftausfall in der Privatwirtschaft durch den Einsatz staatlicher Mittel zu kompensieren oder zumindest wesentlich zu mildern. Wenn man z. B. feststellt, daß das Bauvolumen in Basel, welches sich 1929 in einer Höhe von 71,4 Mio festsetzte, 1936 nur noch 36,8 Mio betrug,⁴ so scheint die damals von E. Salin gemachte Behauptung nicht mehr gewagt zu sein, welche besagte: »Selbst wenn es gelänge, eine Arbeitsbeschaffungssteuer zu konstruieren und durchzuzwingen, die 2,5 bis 3,5 Mio einbringt, so würde dieser Betrag für eine wirksame Arbeitsbeschaffung völlig bedeutungslos sein.«⁵ Gestützt auf diese zweifelsohne richtige Einsicht formulierte der gleiche Autor auch die Forderung: »Zusätzliche Arbeitsbeschaffung bedarf, soll sie wirksam sein, des schlagartigen Einsatzes verhältnismäßig großer Mittel — wir schätzen ihre Minimalsumme auf 8 Mio Franken.«⁶ Aus diesen Ausführungen eines Arbeitsrappen-Initianten wird klar ersichtlich, daß man im Gegensatz zu früher nunmehr gewillt war, durch eine beachtliche Ausweitung des Mitteleinsatzes den Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Depression zu intensivieren.

¹ Arbeitsbeschaffungs-Rat des Kantons Basel-Stadt: a.a.O., S. 13.

² W. Pechota: a.a.O., S. 18.

³ Derselbe: a.a.O., S. 29.

⁴ Arbeitsbeschaffungs-Rat des Kantons Basel-Stadt: a.a.O., S. 6.

⁵ E. Salin: »Arbeitsrappen und Tarifverträge«, S. 9.

⁶ E. Salin: »Wege und Ziele der Arbeitsbeschaffung im Kanton Basel-Stadt«, S. 46.

Art der Mittelbereitstellung. Dem Problem einer oekonomisch legitimen Finanzierung wurde — wie bereits erwähnt — bis in die Mitte der Dreißigerjahre sozusagen keine Beachtung geschenkt. Erst die Initianten des Arbeitsrappens wiesen in unserem Kanton mit Nachdruck darauf hin, daß die Kraft der Arbeitsbeschaffung letztlich davon abhängt, auf welche Weise und in welchem Umfange die erforderlichen Mittel flüssig gemacht werden.¹ Aus diesem Grunde wurde auch dem Finanzierungsproblem von Seiten der Arbeitsrappenbehörden größte Aufmerksamkeit entgegengebracht und nicht zuletzt deswegen haben letztere auch einen »...eigenen originellen Weg eingeschlagen.«²

Ueber die Möglichkeiten und Grenzen einer »kompensatorischen Kreditausweitung«³ bzw. einer »produktiven Kreditschöpfung«⁴ waren sich die Initianten des Arbeitsrappens durchaus im Klaren. Da aber dieser Weg für Basel und die gesamte Schweiz verschlossen ist, kam nur die Finanzierung durch Steuern oder Anleihen in Frage. Gegenüber der Mittelbereitstellung durch Steuern hegten die Arbeitsrappenbehörden berechtigte Bedenken.⁵ So wies z. B. E. Salin in seinem Gutachten darauf hin: »Die Auferlegung neuer Steuern und zumal progressiver Steuern mit hohem Ertrag, schädigt die Wirtschaft um ebensoviel, als ihr auf der anderen Seite durch Arbeitsbeschaffung genutzt wird.«⁶ Dieser Aussage liegt die richtige Erkenntnis zugrunde, daß die Finanzierung der Arbeitsbeschaffung durch Steuern nur soweit und solange sinn- und zweckmäßig ist, als daraus keine bloße »Verschiebung der Arbeitsnachfrage«⁷ bzw. »Kaufkraftverschiebung«⁸ erwächst. Mit andern Worten: Die Steuerfinanzierung rechtfertigt sich nicht mehr, wenn ihre Erträge aus Mitteln herrühren, die zur »aktiven« bzw. »umlaufenden« Geldmenge gehörten. Von dieser fundamentalen Einsicht geleitet, prägte E. Salin auch den Satz, der in einer Zeit, in der die Regierung Steuererhöhungen für unumgänglich hielt, geradezu revolutionär wirken mußte: »Wenn man auf dem Steuerwege der Wirtschaft helfen will, so gibt es nur das eine Mittel, das sich angesichts der Lage der kantonalen Finanzen verbietet: Steuersenkung.«⁹

Es blieb somit nur noch der Weg der Anleihefinanzierung übrig. Dieser hat nun einmal den großen Vorteil, daß er den raschen Einsatz großer Mittel ermöglicht. Es rechtfertigt sich zudem die Annahme, daß gerade in der Depression die Anleihen vornehmlich aus »gehörteten« bzw. »brachliegenden« Geldern bezahlt werden. Alle diese Vorteile können allerdings nur bei einer erfolgreichen Zeichnung geltend gemacht werden, was aber damals in Basel höchst fragwürdig war; denn den kantonalen Anleihen waren stets große Mißerfolge beschie-

¹ E. Salin: a.a.O., S. 45.

² Max Iklé: »Arbeitsbeschaffung« in HdSV, Bd. I, S. 95.

³ W. Prion: »Das deutsche Finanzwunder« (Berlin-Wilmersdorf), S. 67.

⁴ A. Pöschl: »Produktive Kreditschöpfung« (Berlin 1938), S. 141 ff.

⁵ Arbeitsbeschaffungs-Rat des Kantons Basel-Stadt: a.a.O., S. 13.

⁶ E. Salin: »Wege und Ziele der Arbeitsbeschaffung im Kanton Basel-Stadt«, S. 47 f.

⁷ A. Mahr: »Hauptprobleme der Arbeitslosigkeit« (Leipzig 1931), S. 81.

⁸ W. Pechota: a.a.O., S. 18.

⁹ E. Salin: a.a.O., S. 46 f.

den. Dessen ungeachtet beschränkten die Arbeitsrappeninstanzen trotzdem den Weg der Anleihe, und es gelang ihnen auch tatsächlich, sich das Vertrauen des Publikums zu verschaffen und eine erfolgreiche Zeichnung zu erwirken. Die Tatsache, daß die Bedenken des zeichnenden Publikums nicht durch einen hohen Zinssatz, sondern durch Spezialsicherheiten hinsichtlich Verzinsung und Tilgung zerstreut wurden, verlieh der Anleihefinanzierung ein eigenes Gepräge und erlaubte der emittierenden Körperschaft die Anleihe zu günstigen Bedingungen aufzunehmen. Die Spezialsicherheiten wurden dadurch geboten, daß alle diejenigen, die in Arbeit standen, 1 % ihres Lohns oder Gehalts entrichten mußten, um Verzinsung und Amortisation der Anleihe sicherzustellen, die ihrerseits nur für die Beschaffung von zusätzlicher Arbeit Verwendung finden durfte. Der niedrige Steuersatz, den der Arbeitsrappen darstellt, sowie die mittelbare Verwendung der Erträge auf dem Wege über die Anleihe, bewirkten, daß die Bedenken gegenüber der Steuerfinanzierung in Wegfall gerieten und dennoch relativ beträchtliche Summen in den Wirtschaftskreislauf gepumpt werden konnten.¹

Die durchgeführten Projekte. Die Analyse der Struktur der baselstädtischen Wirtschaft hat ergeben, daß »... das Baugewerbe in Basel die eigentliche Schlüsselstellung inne hat«,² und aus der Gliederung der Arbeitslosigkeit wurde ersichtlich, daß die Bauarbeiter stets einen beachtlichen Teil der Gesamtarbeitslosigkeit ausmachen. So waren z. B. im Dezember 1935 von 5 956 arbeitslosen Männern 3 626 d. h. rund 60 % Bauarbeiter; im Juni 1936 entfielen auf 4 964 arbeitslose Männer 2 771 d. h. 55 % Bauarbeiter.³ Unter diesen Umständen ist es durchaus verständlich, daß sich die Arbeitsrappenbehörden auf den Standpunkt stellten, »... daß wirklich zusätzliche Bautätigkeit den bestgeeignetsten Hebel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit überhaupt darstellt.«⁴ Schon am obigen Zahlenbeispiel dürfte ersichtlich werden, daß jede Stützung des Baugewerbes einer Stützung des gesamten städtischen Arbeitsmarktes gleichkommt und daß die Krise im Grunde genommen eine Krise des Baugewerbes bedeutete. Die Tatsache, daß die bisher zur Wiederbelebung der Bautätigkeit von Bund und Kanton getroffenen Maßnahmen keinen durchschlagenden Erfolg verzeichneten, veranlaßte die Arbeitsrappenbehörden, das Schwergewicht der Arbeitsbeschaffung auf die Ankurbelung und intensive Ausdehnung der Bautätigkeit zu legen. Mit andern Worten: Das Baugewerbe wurde als Einsatzstelle der Arbeitsrappenmittel ausersehen. Auf den ersten Anblick scheint eine solch einseitige Auswahl der Projekte eine »partielle Arbeitsbeschaffungsmaßnahme« zu widerspiegeln, die nur einen bestimmten Teilbereich der Wirtschaft zu erfassen trachtet. Dem ist

¹ Vgl. über die Finanzierung des Basler Arbeitsrappens: a) E. Salin: «Wege und Ziele der Arbeitsbeschaffung im Kanton Basel-Stadt», S. 45 ff.; b) Arbeitsbeschaffungs-Rat des Kantons Basel-Stadt: «Der Basler Arbeitsrappen», S. 13 ff.

² E. Salin: a.a.O., S. 39.

³ Ratschlag und Entwurf Nr. 3579, S. 27.

⁴ Dasselbst S. 41.

nun aber nicht so. Nicht nur »...ist der mittelbare Nutzen einer Belebung des Baugewerbes für die Gesamtheit der Stadt in Jahrhunderten der Geschichte erwiesen«¹, sondern auch die Verhältnisse der Dreißigerjahre waren derart, daß von der Belebung der Bautätigkeit eine Befruchtung aller Bereiche der Stadtwirtschaft erwartet werden durfte.² Bildlich ausgedrückt: Aus der Wiederbelebung der Bautätigkeit ziehen nicht nur die Bauarbeiter einen Nutzen, sondern auch die »Vermieter, die Bäcker, Metzger, die Textilgeschäfte, der mit dem Baugewerbe arbeitende Handel, die Banken usw.; denn alle vom Baugewerbe Entlöhnten wohnen, essen, kleiden sich. Der Bauunternehmer braucht Materialien der verschiedensten Art, Werkzeuge, bezahlt Zinsen und Bankprovisionen usw.«³ Die besonderen wirtschaftlichen Verhältnisse Basels gestatten es in der Tat, ein altes Sprichwort etwas umzudeuten und zu sagen: Hat der Bauarbeiter Geld, so hat's die ganze Welt. Mit diesem Ausspruch wollen wir darauf hinweisen, daß in unserer Stadtwirtschaft die »anscheinend« einseitige Förderung der Bautätigkeit nicht als eine »partielle«, sondern vielmehr als eine »totale«, auf alle Bereiche der Wirtschaft gerichtete Arbeitsbeschaffung zu betrachten ist.

Wenn sich mit der Veränderung der wirtschaftlichen Verhältnisse allmählich herausstellte, daß die Gesetzesbestimmungen, die nur die Arbeitsbeschaffung für das Baugewerbe zuließen, zu eng gefaßt waren, so steht dies keineswegs in Widerspruch zur Tatsache, daß zur Zeit der großen Depression der Dreißigerjahre nur auf dem Wege über eine Belebung der Bautätigkeit die Arbeitslosigkeit wirksam bekämpft und die Depression sicher überwunden werden konnte. Die Aufzählung der einzelnen Objekte erlaubt es nun, gewisse Schlußfolgerungen hinsichtlich Art, Umfang, Produktivität, Rentabilität und Zusatzlichkeit der Arbeitsbeschaffung zu ziehen.

Die Arbeitsrappenbehörden haben immer wieder mit Nachdruck darauf hingewiesen, daß es sich bei den aus Arbeitsrappengeldern finanzierten Bauten »... unter allen Umständen um zusätzliche Arbeitsbeschaffung handeln muß.«⁴ Aus diesem Grunde legten sie auch dar: »Jeder Versuch, Bauaufgaben, die bisher vom ordentlichen Haushalt übernommen waren, dem Rappenhaushalt zu überbürden, würde die heilsamen Wirkungen der zusätzlichen Arbeitsbeschaffung vermindern und würde die Rappenabgabe aus einem Opfer zu Gunsten der Arbeitslosen in eine Steuer zur Deckung des Staatsdefizits verwandeln.«⁵ Die Initianten wußten sehr genau, weshalb sie ausdrücklich auf diese Gefahr aufmerksam machen mußten. Da sich nämlich die »orthodoxe« Finanzpolitik nicht ohne weiteres aus den Köpfen der maßgebenden Instanzen der Regierung verdrängen ließ, stand im voraus zu befürchten, »...daß die Regierung eines Gemeinwesens, dessen Staatsrech-

¹ E. Salin: a.a.O., S. 69.

² Ratschlag und Entwurf Nr. 3579, S. 11.

³ Bericht des Regierungsrates zum Initiativbegehren betr. Aufhebung des Arbeitsrappengesetzes (22. September 1941), Nr. 3906, S. 14.

⁴ E. Salin: »Wege und Ziele der Arbeitsbeschaffung im Kanton Basel-Stadt«, S. 60.

⁵ Derselbe: a.a.O., S. 61.

Arbeitsrappenbauten¹

	Bewilligte Beiträge à fonds perdu	Darlehen	Bausumme
1. Spitalbauten	5 084 267.55	132 000.—	40 659 483.92
2. Schulhäuser, Sportanlagen	1 035 557.80	250 000.—	2 409 877.38
3. Industr. Bauten und Werke	4 329 449.10	8 550 774.70	24 209 163.37
4. Verkehrs- u. Waldweganlagen	389 534.46		826 011.06
5. Bauten gemeinnütziger und öffentlicher Körperschaften	1 793 248.17	590 000.—	5 444 137.06
6. Baudenkmäler, histor. Bauten	825 077.10		1 592 402.87
7. Luftschutzbauten	1 042 523.20	285 000.—	3 776 738.84
8. Innerstadtkorrektion	773 660.65	319 805.10	4 174 117.36
9. Altstadtanierung und Altstadtverschönerung	528 001.90	30 000.—	1 593 071.27
10. Weitere öffentliche Bauten	425 661.70		2 508 976.16
	16 226 981.63	10 157 579.80	87 193 979.29

nung seit Jahren Millionendefizite aufweist, dadurch den Staatshaushalt zu entlasten sucht, daß sie, statt eigene Mittel, den Arbeitsrappen für Staatsbauten in Anspruch zu nehmen versucht.«² In Tat und Wahrheit war dem vielfach auch so gewesen. Wiederholt entstanden zwischen Arbeitsbeschaffungs-Rat und Regierung gerade in dieser Hinsicht Meinungsverschiedenheiten, die nicht immer eine befriedigende Lösung fanden. Aus diesem Grunde geben die Arbeitsrappenbehörden in ihrem Schlußberichte auch zu: »Lediglich dem Einwand, aus Mitteln des Arbeitsrappens seien auch staatliche Bauten finanziert worden, die nicht als zusätzlich gelten könnten, da sie der Staat ohnehin hätte erstellen müssen, läßt sich eine gewisse Berechtigung nicht absprechen.«³

Die Tatsache, daß es dem Arbeitsbeschaffungs-Rat hin und wieder nicht gelang, seinen Forderungen zum Durchbruch zu verhelfen, zeigt, daß ihm endgültige Beschlüsse über die Verwendung der Arbeitsrappenmittel nicht zustanden, sondern er nur befugt war, zu begutachten. Diese besondere Stellung des Arbeitsbeschaffungs-Rates müssen wir stets berücksichtigen, wenn es gilt, sein Verhalten und Handeln zu beurteilen.

Die Arbeitsrappen-Initianten stellten sich in ihrem Gutachten auf den Standpunkt, daß vor allem solche Arbeitsbeschaffungsprojekte ausgewählt werden müssen, »... deren Rentabilität gewährleistet ist oder durch Gebühren gewährleistet werden kann (rentable Arbeitsbeschaffung)«.⁴ Wenn man bedenkt, daß die private Wirtschaftstätigkeit,

¹ Arbeitsbeschaffungs-Rat: «Der Basler Arbeitsrappen», S. 104 f.

² Derselbe a. a. O., S. 24.

³ Bericht des Regierungsrates über den Anzug Dr. O. Jautz und Konsorten betreffend neue Möglichkeiten der Wirtschaftsbelebung (13. Juni 1946), Nr. 4233, S. 8.

⁴ E. Salin: «Wege und Ziele der Arbeitsbeschaffung im Kanton Basel-Stadt», S. 60.

die es durch die öffentlichen Arbeiten zu ersetzen gilt, vornehmlich wegen mangelhaften Rentabilitätsaussichten erlahmt, so ist anzunehmen, daß es außerordentlich schwer sein dürfte, der oben formulierten Forderung nachzukommen. So schreibt z. B. auch E. Küng: »Praktisch werden die nichtrentablen Investitionen angesichts des spärlichen Vorkommens der rentablen die überwiegende Mehrzahl der öffentlichen Arbeiten ausmachen, wobei freilich mit der Konstatierung ihrer Unrentabilität noch gar nichts über ihre volkswirtschaftliche Produktivität ausgesagt ist.«¹ In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, daß gerade die neueren theoretischen Erkenntnisse dahin tendieren, der Rentabilität und Produktivität der öffentlichen Arbeiten nur ganz untergeordnete Bedeutung beizumessen. So ist es vielen modernen Autoren gleich, »... ob die Investitionen rentable oder unrentable, nützlich oder unnützlich für heute und die Zukunft sind. Es genügt, daß sie — konjunkturpolitisch gesehen — neue Kaufkraft schaffen, wodurch man die Wiederherstellung des Gleichgewichts zwischen dem Gesamtwert der produzierten Konsumgüter und dem zu deren Ankauf dienenden Einkommen am besten zu erreichen glaubt.«² Wenn wir auch, allerdings mit gewissen Einschränkungen, grundsätzlich diese Auffassung teilen, so ist es doch verständlich, daß die Arbeitsrappenbehörden die Meinung vertraten, »... es sei eine in ihrer Auswirkung möglichst produktive Bautätigkeit zu fördern und nicht einfach Arbeit um der Arbeit willen.«³

Betrachten wir nun die aus Arbeitsrappenmitteln finanzierten Bauten etwas näher, so stellen wir mit Genugtuung fest, daß es weitgehend gelungen ist, der im Gesetze formulierten Forderung nachzukommen. So handelte es sich bei sämtlichen in der Anlage zum Arbeitsrappengesetz genannten Bauten (Erweiterung der Rheinhafenanlagen, Verwaltungsgebäude Rheinhafen, Schlachthof, Kehrrichtverbrennungsanstalt, Spitalneubau: Bürgerspital) selbst vom Rentabilitätsstandpunkt aus gesehen um produktive Bauten.⁴ Nun haben wir aber bereits oben angedeutet, daß es nicht angeht, die Produktivität eines Arbeitsbeschaffungsprojektes an dessen Rentabilität zu messen. So wissen wir z. B. vom Verwaltungsrecht her, daß der Gewinn für die öffentliche Anstalt nicht wesentlich ist; »... er ist weder der Grund für die Schaffung noch die Voraussetzung für die Fortführung der öffentlichen Anstalt, sondern nur eine — etwa sehr willkommene — Nebenerscheinung des Anstaltsbetriebes, und wenn die Erfüllung der einer öffentlichen Anstalt gestellten öffentlichen Aufgaben von Bund und Kanton als notwendig erkannt ist, so bieten auch fortlaufende Verluste der Anstalt rechtlich keinen zwingenden Grund zu ihrer Schließung.«⁵

¹ E. Küng: «Zum Problem der staatlichen Arbeitsbeschaffung», a.a.O., S. 286.

² J. Rakowski: «Die „Vollbeschäftigung“ im Kreuzfeuer» (Bern 1946), S. 46 f.; J. M. Keynes: a.a.O., S. 184.

³ Arbeitsbeschaffungs-Rat des Kantons Basel-Stadt: a.a.O., S. 13.

⁴ Bericht Nr. 4233 (13. Juni 1946), S. 7.

⁵ E. Ruck: «Schweizerisches Verwaltungsrecht», 1. Bd., Allgemeiner Teil, Zürich 1939, S. 55.

Unsere Behörden ließen sich daher von richtigen Ueberlegungen leiten, als sie die Auffassung vertraten: »Sobald Bauten im öffentlichen Interesse liegen und der Allgemeinheit dienen, sind sie im weiteren Sinne produktiv, auch wenn sie keine Rendite abwerfen.«¹ Gestützt auf diese Fassung des Begriffs der Produktivität können wir sagen, daß es sich, abgesehen von einigen kleineren Objekten, bei den weitaus meisten Staatsbauten um produktive Anlagen handelte.² Es sei in diesem Zusammenhang nur an die erstellten Spitäler, Schulhäuser und kulturellen Bauten erinnert, die für unsere Stadtwirtschaft von eminenter sozialer und kultureller Wichtigkeit sind. Da man aber nach der Auflegung einer ersten Arbeitsbeschaffungsanleihe über genügende Mittel verfügte, andererseits jedoch baureife Objekte und vorbereitete Arbeiten nur in bechränkter Zahl vorhanden waren, konnte im Interesse einer möglichst raschen Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nicht vermieden werden, daß auch solche Arbeiten in Angriff genommen wurden, die hinter den wirtschaftlichen Bedürfnissen zurückblieben. So konnte der Grundsatz, »... mit Hilfe des Arbeitsrappens eine möglichst große Produktivität zu erzielen, nicht immer eingehalten werden.«³

Neben den rentablen und produktiven haben die Arbeitsrappenbehörden auch solchen Projekten den Vorrang zu geben versucht, »... bei denen der hohe Lohnanteil der Ausgaben, die Einstellung einer besonders großen Zahl von Arbeitskräften und eine entsprechende Ersparnis an Notunterstützung erwarten läßt.«⁴ Als lohnintensiv sind in der Regel nur Tiefbauarbeiten zu betrachten, bei denen die Löhne bis zu 80 % der Gesamtkosten ausmachen. Tiefbauarbeiten gibt es in unserem Stadtkanton naturgemäß nur wenige, so daß nur in beschränktem Maße der Forderung nach lohnintensiven Arbeitsbeschaffungsprojekten nachgekommen werden konnte. Wenn die Initianten diese Forderung trotzdem aufgestellt haben, so deshalb, weil sie wußten, daß bei kapitalintensiven Arbeiten in unserer rohstofflosen Stadt »... die ganzen für die Beschaffung von Rohstoffen benötigten Summen aus dem Kanton herausfließen.«⁵ Wenn der Arbeitsbeschaffungs-Rat in seinem Schlußbericht festhält, »... daß wenigstens 50 bis 60 % der eingesetzten finanziellen Mittel in jedem Fall außerhalb unseres Kantons...«⁶ flossen, so rechtfertigt sich die Annahme, daß es in Anbetracht der besonderen Verhältnisse Basels nicht möglich war, lohnintensive Arbeiten in großer Zahl durchzuführen.

Wie aus der auf Seite 124 angeführten Tabelle ersichtlich ist, wurden die Kosten der betreffenden Bauten in Form von Subventionen und Darlehen übernommen. Die Subventionen à fons perdu betrugen in der Regel 15 % der Gesamtkosten. Nur bei den in der Anlage zum

¹ Bericht Nr. 4233 (13. Juni 1946), S. 5.

² Arbeitsbeschaffungs-Rat des Kantons Basel-Stadt: a.a.O., S. 51.

³ Arbeitsbeschaffungs-Rat des Kantons Basel-Stadt: a.a.O., S. 27.

⁴ E. Salin: a.a.O., S. 60.

⁵ E. Salin: a.a.O., S. 60.

⁶ Arbeitsbeschaffungs-Rat des Kantons Basel-Stadt: a.a.O., S. 25.

Arbeitsrappengesetz aufgeführten Bauobjekten wurde eine hundertprozentige Uebernahme der Kosten vorgenommen (z. B. Wendebecken im Rheinhafen, Allgemeine Armenpflege, Primarschule Bruderholz u. a. m.). Die teilweise Uebernahme der Kosten in Form einer 15prozentigen Subvention war insofern von Vorteil, als sie zur Mobilisierung anderer, brachliegender Gelder geeignet war und damit den Anstoß zu einer autonomen Kaufkraftausweitung zu geben vermochte. Dies wird z. B. dadurch bestätigt, daß bei den Bauten mit Beiträgen in der Höhe von rund 16 Millionen Franken eine Bausumme von rund 87 Millionen ausgelöst werden konnte. Es leuchtet ein, daß zudem durch diese Art des Mitteleinsatzes die Gefahr einer zu raschen Mittelverwendung wirksam gebannt werden konnte. Ein wesentlicher Nachteil lag nun allerdings darin begründet, daß die Festsetzung eines Maximalbeitrages in der Höhe von 15 % vielfach zur Folge hatte, daß ein zusätzliches Bauprojekt nicht verwirklicht werden konnte, weil »...trotz des Arbeitsrappenbeitrages die nötigen Mittel dazu fehlten.«¹ So veranlaßten denn auch die gemachten Erfahrungen den Arbeitsbeschaffungs-Rat, in seinem Schlußberichte zu schreiben: »Hätte der Arbeitsrappenfonds einen höheren Anteil an den Baukosten übernehmen dürfen, wäre hier sicher in noch größerem Ausmaß zusätzliche Arbeit ausgeführt worden.«²

Als gänzlich neuartig mutet der Einsatz der Arbeitsrappenmittel in der Form von vorübergehenden Baukrediten gegen einen angemessenen Zins an. Konnten aber die erforderlichen Sicherheiten geboten und die fristgerechte Ablösung gewährleistet werden, so erwies sich das Darlehen als eine äußerst geschickte Art des Mitteleinsatzes; denn die zurückströmenden Gelder erlaubten den zwei- oder mehrmaligen Einsatz derselben und somit die »rationellste« Verwendung der Arbeitsrappenmittel. Die Summe der gewährten Darlehen — sie betrug bei den Bauten 10 157 579.80 Fr. — zeigt nicht nur, daß in der Wirtschaft tatsächlich ein Bedürfnis nach Baukrediten vorhanden war, sondern sie weist auch darauf hin, daß das Darlehen »...in der ganzen Arbeitsbeschaffungsaktion eine außerordentlich wichtige Rolle... spielte.«³

Wie aus der Zusammensetzung der Bauten zu ersehen ist, wurden mit Hilfe des Arbeitsrappens nicht nur staatliche, sondern auch private Projekte subventioniert. Auf Grund des Aufbaus unserer Arbeit gehörten demnach sämtliche subventionierten privaten Bauten unter den Abschnitt »Förderung der privaten Investition« aufgeführt. Im Interesse einer klaren Uebersicht und einer einheitlichen Darstellung haben wir jedoch auf diese an und für sich erforderliche Aufgliederung verzichtet und auch die privaten Bauten unter dem Sammelbegriff »öffentliche Arbeiten« behandelt. Wir haben vor allem aber auch des-

¹ Arbeitsbeschaffungs-Rat des Kantons Basel-Stadt: a. a. O., S. 27.

² Derselbe: a. a. O., S. 27.

³ Derselbe a. a. O., S. 28.

halb diese Ungenauigkeit zu begehen gewagt, weil die staatlichen Objekte die privaten stark überwiegen.¹

Im Rahmen unserer Arbeit ist es von eminenter Wichtigkeit, zu erfahren, ob die oben erwähnten öffentlichen Arbeiten in der Tat auch geeignet waren, die Arbeitslosen wesentlich zu verringern und die Depression wirksam zu bekämpfen.

Ein getreues Bild von der arbeitsmarktpolitischen Bedeutung der öffentlichen Arbeiten vermag uns die Statistik über die bei den sogenannten »Arbeitsrappen-Bauten« Beschäftigten zu vermitteln.

Durchschnittliche Anzahl der Beschäftigten bei Arbeitsrappen-Bauten²

	1937	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945
Januar		621	858	301	191	328	540	613	417
Februar		751	1006	338	387	293	562	497	380
März		814	898	512	470	621	554	459	381
April		811	822	348	465	724	615	486	405
Mai	552	817	829	346	505	688	590	535	464
Juni	587	861	916	291	534	746	508	488	489
Juli	702	900	988	363	515	823	539	426	436
August	800	890	1133	438	606	789	587	412	363
September	857	871	583	540	567	763	718	295	481
Oktober	839	861	547	443	620	823	693	380	201
November	749	814	602	442	635	729	708	402	199
Dezember	747	694	498	324	545	658	695	449	217

Auf Grund dieser Zahlen rechtfertigt sich die Annahme, daß es dem Arbeitsrappen mit Hilfe der öffentlichen Arbeiten weitgehend gelungen ist, im Vergleich zu den Vorjahren eine erhebliche Anzahl von Arbeitslosen in den Wirtschaftsprozeß wieder einzugliedern und somit den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit zu intensivieren. Stellen wir z. B. die im September 1937 bei Arbeitsrappen-Bauten durchschnittlich 857 Beschäftigten den 151 Mann gegenüber, die im September 1936 bei bundessubventionierten Notstandsarbeiten in Basel Beschäftigung fanden, so sehen wir an diesem ein Beispiel, in welchem Ausmaß innerhalb eines Jahres die Bereitstellung zusätzlicher Arbeitsgelegenheiten gefördert und die Arbeitslosenbekämpfung gesteigert wurde. In diesem Zusammenhang ist allerdings mit Nachdruck zu unterstreichen, daß sich der beschäftigungspolitische Effekt des Arbeitsrappens keineswegs in den öffentlichen Arbeiten, d. h. Arbeitsrappen-Bauten, erschöpfte. So konnten z. B. im September 1937 dank des Arbeitsrappens insgesamt 1 328 Personen beschäftigt werden, wobei — wie bereits

¹	Bausumme	Subventionen	Darlehen
Private Bauten	26,289,541.36	5,902,061.64	1,477,805.10
Staatliche Bauten	58,393,626.78	9,181,656.81	8,679,774.70
	<u>84,683,168.14</u>	<u>15,083,718.45</u>	<u>10,157,579.80</u>

² Arbeitsbeschaffungs-Rat: a.a.O., S. 110 ff.

erwähnt — die bei den Bauten Beschäftigten 857 Mann ausmachten und die übrigen 471 Mann auf die sogenannten »Arbeitsbeschaffungs-Aktionen« entfielen, die wir im nächsten Abschnitt unter der Ueberschrift »Förderung der privaten Investition« behandeln werden.

Die Tatsache, daß in den Jahren 1937 und 1938 im Jahresdurchschnitt noch über 4 000 stellensuchende Arbeitslose vorhanden waren, zeigt zwar, daß es auch dem Arbeitsrappen nicht gelungen ist, die Gesamtheit der Arbeitslosen wieder in den Arbeitsprozeß einzugliedern. Diese Feststellung soll uns jedoch nicht dazu verleiten, darin ein Versagen des Arbeitsrappenwerkes zu erblicken, obwohl offen zugegeben werden muß, daß »...die Verwirklichung des Arbeitsbeschaffungsplanes hinsichtlich der Arbeitslosenbekämpfung noch lange nicht alle Erwartung erfüllte.«¹

Die kritische Würdigung der arbeitsmarktpolitischen Tragweite der öffentlichen Arbeiten des Arbeitsrappens wäre aber unvollständig und sicher auch ungerecht, würden die besonderen natürlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse, die für Basel kennzeichnend sind, unberücksichtigt bleiben.

Bereits an anderen Stellen haben wir angedeutet, daß es in Zeiten moderner, kapitalistischer Massenarbeitslosigkeit als geradezu utopisch erscheint, mit Hilfe von öffentlichen Arbeiten die im privaten Sektor der Wirtschaft erlahmte Geschäftstätigkeit ersetzen zu wollen. In einer Wirtschaftsordnung, in der wie in Basel »...die Privatwirtschaft einen dominierenden Faktor im gesamtwirtschaftlichen Körper darstellt...«² steht im voraus zu erwarten, daß nur mit der Unterstützung der Privatinitiative die Wiedereingliederung der Gesamtheit der Erwerbslosen in den Produktionsprozeß bewerkstelligt werden kann. So ist denn auch verständlich, daß, solange die private Initiative ihre Mitwirkung weitgehend versagte, mit Hilfe der öffentlichen Arbeiten nur einem Teil der Arbeitslosen Beschäftigung gegeben werden konnte.

Ganz abgesehen davon war es infolge der Kleinheit des baselstädtischen Wirtschaftsraumes außerordentlich schwierig, zusätzliche Arbeitsgelegenheiten überhaupt nur ausfindig zu machen. Arbeitsintensive Tiefbauarbeiten gibt es in unserem »typischen« Stadtkanton naturgemäß nur wenige. Wenn wir wissen, daß der Produktionsfaktor Boden in Basel derart rar ist, daß sich viele Unternehmen genötigt sahen, die erforderliche Ausweitung ihres Betriebes außerhalb unseres Kantonsgebiets vorzunehmen, so dürfte ohne weiteres einleuchten, daß der Basler Wirtschaftsraum für Notstandsarbeiten kaum geeignet ist.

In der Kleinheit unseres Kantonsgebiets sowie in der besonderen Struktur der Wirtschaft finden wir aber auch die Erklärung, weshalb Basel nur in ganz bescheidenem Maße von den Arbeitsbeschaffungs-

¹ Arbeitsbeschaffungs-Rat: a.a.O., S. 28.

² Arbeitsbeschaffungs-Rat: a.a.O., S. 30.

maßnahmen des Bundes profitierte. »Der Standort der großen Arbeiten, deren Ausführung der Bund zum Zwecke der Arbeitsbeschaffung und der Aufrüstung beschlossen hatte, lag außerhalb unseres Stadtkantons.«¹

Ein wesentlicher Umstand, der die heilsamen Wirkungen der Arbeitsbeschaffung stark herabsetzte, ist darin zu erblicken, daß infolge der natürlichen und wirtschaftlichen Beschaffenheit Basels, der Großteil der sekundären beschäftigungspolitischen Effekte außerhalb unseres Kantonsgebiets lag. Dies hatte einerseits zur Folge, daß die außerbaslerische Wirtschaft von unseren Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen weitgehend profitierte, während andererseits in unserer Stadtwirtschaft der Erfolg der öffentlichen Arbeiten mit den primären Wirkungen der öffentlichen Arbeiten zu stehen und zu fallen drohte.² Obwohl von unseren maßgebenden Instanzen verschiedene Maßnahmen durchgeführt wurden, um den oben erwähnten Kaufkraftabfluß auf ein Minimum zu reduzieren,³ konnte doch nicht vermieden werden, »... daß in einem rohstofflosen Kanton wie Basel-Stadt ein unverhältnismäßig großer Teil der in Umlauf gesetzten Geldmenge nach auswärts abfließt, was vom lokalen Standpunkt aus wohl ein Nachteil ist, der indessen nicht beseitigt werden kann.«⁴

Wenn wir diesen natürlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmen, der Basel umgibt, berücksichtigen, so darf die Tatsache, daß es dank dem Arbeitsrappen unserem Kanton gelungen ist, eine »... wesentliche Reduktion der Arbeitslosigkeit, und zwar in einer Zeit der krassesten Wirtschaftskrise...«⁵ zu erzielen, als ein bedeutender Erfolg dieses großen Gemeinschaftswerkes gewertet werden.

Die Ermittlung der konjunkturpolitischen Bedeutung der öffentlichen Arbeiten muß unseres Erachtens von der Frage ausgehen, ob und in welchem Ausmaße die betreffenden Objekte geeignet waren, eine Erweiterung des Geldstromes herbeizuführen.⁶ Indem die Arbeitsrappen-Behörden nicht nur darnach trachteten, eine maximale Anzahl von Arbeitslosen zu beschäftigen, sondern auch bestrebt waren, den die Depression charakterisierenden Kaufkraftausfall zu mildern, verfolgten sie sowohl arbeitsmarktpolitische als auch konjunkturpolitische Ziele. Wenn wir feststellen, daß allein mit Hilfe der Bauten mit rund 26 Millionen Subventionen und Darlehen eine Bausumme in der Höhe von 87 Millionen ausgelöst werden konnte, und infolge des konjunkturgerechten Einsatzes der öffentlichen Arbeiten und Aufträge diese Mittel vornehmlich in Zeiten der Not zum Einsatz gelangten, so rechtfertigt sich die Annahme, daß es den öffentlichen Arbeiten weitgehend

¹ Arbeitsbeschaffungs-Rat: a.a.O., S. 29.

² Nach Schätzungen flossen in jedem Fall 50 bis 60 % der eingesetzten Mittel ausserhalb des Kantons.

³ Vgl. Abschnitt Arbeitsdehnung § 5 «Schutz der kantonalen Arbeitskraft».

⁴ Arbeitsbeschaffungs-Rat: «Der Basler Arbeitsrappen», S. 30.

⁵ Derselbe: a.a.O., S. 30.

⁶ E. Küng: «Zum Problem der staatlichen Arbeitsbeschaffung», S. 293.

gelang, ihre konjunkturpolitischen Ziele zu erreichen,¹ und dies in einer Zeit, in der in der Schweiz »... der Glaube an die Beeinflussungsmöglichkeit des Konjunkturablaufes und der Wille zur Konjunkturbeherrschung ... fehlte.«²

VI. Abschnitt

Die Förderung der privaten Wirtschaftstätigkeit

Die eigentliche Aufgabe der staatlichen Arbeitsbeschaffungspolitik besteht darin, für die erlahmte private Wirtschaftstätigkeit einen Ersatz zu bieten.³ Nun hat aber die Erfahrung wiederholt gezeigt, daß in einer Wirtschaftsordnung, die noch weitgehend auf dem privaten Unternehmertum beruht, in Zeiten schwerer wirtschaftlicher Depression die zusätzlichen öffentlichen Arbeiten und Aufträge nicht ausreichen, um die Schrumpfung im privaten Sektor der Wirtschaft zu kompensieren oder auch nur fühlbar zu mildern. Im Rahmen einer solchen Staats- und Wirtschaftsordnung kann daher die staatliche Arbeitsbeschaffungspolitik unter keinen Umständen auf die Mitwirkung der privaten Initiative verzichten. Die in der öffentlichen Hand liegenden Mittel und Möglichkeiten erlauben es höchstens, dem Wirtschaftsprozess vorübergehend einen Anstoß zu geben. Die Aufgabe der Privatwirtschaft ist es aber, den Anstoß auf die einzelnen Wirtschaftszweige weiterzutragen und einen autonomen, »eigendynamischen« Aufschwung zu nähren.

In Basel scheinen diese fundamentalen Erkenntnisse erst spät durchgedrungen zu sein. Bis in die Mitte der Dreißigerjahre versuchte nämlich der Kanton fast ausschließlich nur mit Hilfe von öffentlichen Arbeiten der Arbeitslosigkeit zu begegnen und die Depression zu überwinden. Wiederum sind es die Arbeitsrappenbehörden gewesen, die zur Verwirklichung eines fortschrittlichen Gedankens einen wesentlichen Beitrag geleistet und mit besonderem Nachdruck hervorgehoben haben, »... daß der Staat für sich allein gar nicht in der Lage ist, die Aufgabe der Wiedereingliederung des Arbeitslosenheeres in ihrem vollen Umfange zu lösen.«⁴ Sie haben auch richtigerweise erkannt, daß

¹ Die Grösse sowie der konjunkturgerechte Einsatz der Arbeitsrappenmittel kommt in folgenden Zahlen zum Ausdruck (Bauten und Aktionen):

	1936 bis 30. Juni 1941 a)	1936 bis Ende 1945 b)
² Subventionen	20,080,507.43	21,484,212.44
³ Darlehen	9,919,700.65	10,222,579.80
⁴ Bausumme	106,926,804.33	156,745,940.82

a) Bericht des Regierungsrates zum Initiativbegehren betr. Aufhebung des Arbeitsrappengesetzes (22. September 1941), Nr. 3906, S. 23.

b) Arbeitsbeschaffungs-Rat: a.a.O., S. 106.

M. Holzer: «Konjunktur- und Krisenpolitik», HdSV, Bd. II, S. 42.

F. Machlup: «Führer durch die Krisenpolitik», Wien 1934, S. 15.

E. Salin: «Wege und Ziele der Arbeitsbeschaffung im Kanton Basel-Stadt», S. 44.

der Erfolg ihres Werkes letzten Endes davon abhängt, »...daß es gelingt, durch den Einsatz staatlicher Mittel, ... die private Initiative neu zu wecken.«¹ Auf dieser eminent wichtigen Einsicht fußt auch die Tatsache, daß der Arbeitsrappén »...immer der Förderung der privaten Wirtschaft durch Subventionierung von Bauten und Aktionen das Primat zuerkannt«² hat.

Obige Erkenntnisse sollen jedoch nicht dazu verleiten, von der Privatwirtschaft allein einen Ausweg aus der Krise zu erwarten. In der Zeit vor dem ersten Weltkrieg mag es noch möglich gewesen sein, daß die selbsttätigen Kräfte der Wirtschaft ausreichen, um den wirtschaftlichen Schrumpfungsprozeß aufzuhalten und einen autonomen Konjunkturaufschwung einzuleiten. Wenn aber Röpke noch in den Dreißigerjahren an der Selbstheilung der Krise glaubt und energisch behauptet: »Jede Wirtschaftskrise ist ein Selbstreinigungsprozeß, den man nicht aufhalten soll, sondern auch nicht aufhalten kann«,³ so begeht er unseres Erachtens einen grundsätzlichen Irrtum, indem er nämlich übersieht, daß die Voraussetzungen, auf denen einst die Selbstheilung aufbaute, heute nicht mehr vorhanden sind. Er übersieht, daß der erwähnte »Selbstreinigungsprozeß« auf zufälligen historischen Faktoren (z. B. dem enormen Bevölkerungswachstum des 19. Jahrhundert, der Gewinnung neuer Märkte, der Nichtkürzung der Beamtengehälter usw.) beruhte, welche in der nahen Vergangenheit und in der Gegenwart nicht mehr gegeben waren bzw. sind. Ihm entgegenet deshalb E. Salin: »Nur die Zeit des Hochkapitalismus hat auf Arbeitsbeschaffung als Mittel staatlicher Krisenpolitik verzichten können, da die Wirtschaft aus sich heraus die Elemente zur Krisenüberwindung entwickelte.«⁴ Der gleiche Autor macht aber darauf aufmerksam, daß gerade in der Schweiz und in Basel »...die Wirtschafts- und Finanzpolitik allzu lange mit der baldigen Wiederkehr besserer Zeiten und mit der Wahrscheinlichkeit eines selbsttätigen, neuen Aufschwungs gerechnet...«⁵ hat.

Aus den obigen Ausführungen eines Initianten des Basler Arbeitsrappens dürfte unmittelbar hervorgehen, daß die Annahme dieses Gesetzes die Durchbrechung der bisherigen Deflationspolitik zur Folge haben mußte. Dies bedeutete, daß nunmehr Volk und Regierung willens waren, durch großzügige öffentliche Arbeiten und durch direkte Förderung der privaten Wirtschaftstätigkeit die Privatinitiative neu zu wecken, denn »...der Staat braucht den Wagemut des größten Unternehmers wie des kleinsten Handwerkers zur Ueberwindung der Krise, mit andern Worten: die Mitwirkung der Privatinitiative ist unentbehrlich.«⁶

Mit dem Arbeitsrappén hat man somit den vielversprechenden Ver-

¹ E. Salin: «Wege und Ziele der Arbeitsbeschaffung im Kanton Basel-Stadt», a.a.O., S. 43 f.

² Arbeitsbeschaffungs-Rat: «Der Basler Arbeitsrappén», S. 42.

³ W. Röpke: «Praktische Konjunkturpolitik», W. A. 1931, II, S. 449.

⁴ E. Salin: «Wege und Ziele der Arbeitsbeschaffung im Kanton Basel-Stadt», S. 33.

⁵ Derselbe: a.a.O., S. 37.

⁶ Bericht des Regierungsrates über den Anzug Dr. O. Jautz und Konsorten betr. neue Möglichkeiten der Wirtschaftsbelebung (13. Juni 1946), Nr. 4233, S. 9.

such unternommen, den Colbert bereits im 17. Jahrhundert in Frankreich gemacht hatte, nämlich »... den Unternehmungsgeist und Wagemut von Staats wegen zu schaffen.«¹

Von dieser Neuentfaltung der Unternehmerinitiative hängt nicht nur der Erfolg der direkten Förderung der privaten Wirtschaftstätigkeit ab, sondern auch die Wirksamkeit aller übrigen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. So führt z. B. Bresciani-Turroni bestimmte Mißerfolge der deutschen Arbeitsbeschaffungspolitik auf das Versagen der Privatinitiative zurück, wenn er ausführt: »Höchstwahrscheinlich ist aber die ausgebliebene Initiative auf Seiten der Unternehmer als der wichtigste Faktor anzusehen, der für das langsam sich geltend machende Auswirken der sekundären Einflüsse der öffentlichen Arbeiten verantwortlich gemacht werden kann.«²

Nachdem wir nun die eminent wichtige Bedeutung der Neubelebung der privaten Initiative aufgezeigt haben, ist es angezeigt, kurz die wesentlichsten Vor- und Nachteile einer direkten Förderung der privaten Geschäftstätigkeit hervorzuheben. Die unmittelbare Anregung der Privatwirtschaft erweist sich für die Staatsfinanzen in der Regel als sehr vorteilhaft. Während z. B. zusätzliche öffentliche Arbeiten zu 100 % mit staatlichen Mitteln gedeckt werden müssen, braucht bei der Förderung der privaten Wirtschaftstätigkeit nur ein bescheidener Bruchteil des ausgelösten Beschäftigungsvolumens mit Staatsgeldern finanziert zu werden. Diese Ersparnis bannt die Gefahr einer zu raschen Verwendung der Mittel und gestattet eine rationellere Verwertung derselben. Diesem großen Vorteil steht aber ein beachtlicher Nachteil gegenüber. Im Gegensatz zu den öffentlichen Arbeiten stellt die Anregung der Privatwirtschaft eine indirekte Arbeitsbeschaffungsmaßnahme dar, deren Wirkungen weitgehend unbestimmt sind. Ihr Erfolg und ihre Wirksamkeit hängen fast ausschließlich von der Reaktion der einzelnen Wirtschaftssubjekte ab. Herrscht z. B. in der Geschäftswelt pessimistische Stimmung, so ist es durchaus möglich, daß selbst die großzügigsten Anregungen keinen spürbaren Erfolg zu erzielen vermögen. Durch die Förderung der privaten Wirtschaftstätigkeit kommt somit in die Arbeitsmarktpolitik ein relativ großer Unsicherheitsfaktor hinein.

1. Kapitel

Die Förderung der privaten Investition

Bis in die neueste Zeit hinein hat man in der Förderung der privaten Investition sozusagen die einzige Möglichkeit erblickt, um die Privatwirtschaft zu stützen und wiederzubeleben. Mit dem Durchdringen der Keynes'schen Gedanken hat diese Auffassung insofern eine Aenderung erfahren, als neben der Investition nun auch der Verbrauch als ein

¹ E. Salin: «Geschichte der Volkswirtschaftslehre», Bern 1944, S. 69.

² Bresciani-Turroni: «Einführung in die Wirtschaftspolitik», Bern 1948, S. 207.

geeignetes Mittel betrachtet wird, mit dessen Hilfe der volkswirtschaftliche Beschäftigungsgrad beeinflußt werden kann.¹ Diese neueren theoretischen Erkenntnisse besagen indirekt, daß in der Arbeitsmarktpolitik dem Faktor Verbrauch größte Bedeutung beizumessen ist.

Wenden wir jedoch unsere Blicke der Vergangenheit zu, so stellen wir — wie erwähnt — fest, daß sich die Förderung der privaten Wirtschaftstätigkeit in der Regel auf Investitionsanregungen beschränkte. Bevor wir zu den einzelnen Maßnahmen übergehen, sollen noch einige grundsätzliche Bemerkungen über die Förderung der privaten Investition im allgemeinen angebracht werden. Das Erlahmen der privaten Initiative ist in der Regel entweder auf schlechte Rentabilitätsaussichten (Verluste) oder auf überdurchschnittlich hohe Risiken oder auf Kapitalmangel zurückzuführen. Wir sehen somit, daß verschiedene Faktoren für die Schrumpfung der privaten Investitionstätigkeit verantwortlich gemacht werden können. Es ist daher anzunehmen, daß je nach den Umständen die Anregung der privaten Investition auf verschiedene Art und Weise zu erfolgen hat. Die verschiedenen Ursachen sollen und müssen demnach zu verschiedenen Maßnahmen führen.

Wenn man jedoch in der Arbeitsmarktpolitik von Investitionsförderung spricht, so ist meistens von den sogenannten »Investitionssubventionen« die Rede. Das ist damit zu erklären, daß in den kapitalistischen Ländern das Versagen der Privatinitiative hauptsächlich auf mangelnde Gewinnerwartungen zurückzuführen ist. So führt z. B. Machlup aus: »Während es in Mitteleuropa an allen drei Voraussetzungen (gute Rentabilitätsaussichten, geringes Risiko, verfügbares Kapital) größerer privater Investitionen zu fehlen scheint, dürfte in den westlichen Ländern derzeit bloß mangelnde Rentabilität der Grund für das Unterbleiben der Investitionen sein.«² Diese Vermutung darf im großen und ganzen auch für unsere Verhältnisse Gültigkeit beanspruchen, was vor allem dadurch bestätigt wird, daß die Investitionssubventionen im Rahmen der Förderung der privaten Investition die wichtigste Rolle gespielt haben. Es ist daher auch angebracht, einige grundsätzliche Aussagen über diese Art der Investitionsanregung zu machen. Wichtig ist zunächst einmal die Feststellung, daß nur ein bescheidener Teil der ausgelösten Investitionen mittels staatlicher Subventionen finanziert werden muß. Dieser Umstand gestattet eine äußerst wirksame und vorteilhafte Verwendung der öffentlichen Gelder zum Zwecke der Arbeitsbeschaffung. Ein weiterer Vorteil dieser Maßnahme liegt darin, daß die durch sie beschäftigten Arbeitnehmer in ihrem ursprünglichen Berufe und an ihrem angestammten Arbeitsplatz beschäftigt werden können. Demgegenüber erblicken wir einen beachtlichen Nachteil darin, »... daß vielfach Investitionen subventioniert werden, die auch ohne solche Investitionen durchgeführt würden, die also nicht als zusätzlich betrachtet werden können.«³

¹ J. M. Keynes: »Allgemeine Theorie«, S. 275 ff.

² F. Machlup: »Führer durch die Krisenpolitik«, S. 15.

³ H. Böhl: »Volkswirtschaftliche Voraussetzungen erfolgreicher Arbeitsbeschaffung«, S. 89.

Es ist ein großes Verdienst der neueren Theorie, nachgewiesen zu haben, daß die Anregung der privaten Investitionstätigkeit und vor allem die Verbesserung der Konkurrenz- und Rentabilitätsverhältnisse keineswegs nur auf dem Wege von Subventionen zu geschehen braucht. So stellt z. B. auch die Steuer- und Zinspolitik eine geeignete Möglichkeit dar, um die erwartete Nettorentabilität der Investition zu steigern oder zu vermindern.¹ Da aber im Rahmen der bisherigen baselstädtischen Arbeitsmarktpolitik von diesen »neueren« Mitteln sozusagen nie »gewollt« und »bewußt« Gebrauch gemacht wurde — oder gemacht werden konnte —, werden sie im Zusammenhang mit den bisher vorgenommenen Maßnahmen nur ganz untergeordnete Bedeutung besitzen. Demgegenüber scheint aber heute schon einwandfrei festzustehen, daß eine aufgeschlossene und weitblickende Arbeitsmarktpolitik in Zukunft diese »neuen Wege« nicht mehr unberücksichtigt lassen darf.

§ 1. Die »Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen«.

Einleitend wurde darauf hingewiesen, daß der »Arbeitsrappen« der Förderung der privaten Wirtschaft stets das Primat zuerkannt hat. Hiebei ist von besonderer Wichtigkeit die Feststellung, daß die sogenannten Aktionen die geeignetste Möglichkeit darstellten, um den entsprechenden Bestrebungen zum Durchbruch zu verhelfen. Im Folgenden werden wir zudem erkennen, daß in Basel-Stadt der Erfolg der Förderung privater Investitionen mit diesen Aktionen steht und fällt. Alle übrigen Anregungsmaßnahmen treten gegenüber diesen in den Hintergrund und weisen nur eine beschränkte Bedeutung auf.

1. Die Renovations- und Umbauaktion. In seinem Gutachten über das Arbeitsrappengesetz hat E. Salin mit Nachdruck darauf hingewiesen, daß die öffentlichen Bauten niemals die private Bautätigkeit ersetzen könnten. »Es ist daher«, so führt er wörtlich aus, »wenn dem Darniederliegen des Baumarktes wirklich gesteuert werden soll, unerläßlich, daß ein Teil der Mittel aus Anleihe und Rappen noch in einer Richtung angesetzt wird, welche Anregung und Belebung der privaten Bautätigkeit erwarten läßt.«² Daß sich z. B. 1936 die Stützung der privaten Bautätigkeit mit besonderer Notwendigkeit aufdrängte, geht aus folgender Struktur der Arbeitslosigkeit hervor:

Jahr	Monat	Arbeitslose Männer	Davon arbeitslose Bauhandwerker	Anteil der arbeitslosen Bauarbeiter
1936 ³	Januar	6 218	3 638	58,5 %
1936	Juni	4 964	2 708	54,5 %
1936	Dezember	5 487	3 139	57,2 %

¹ M. Kalecki: »Drei Wege zur Vollbeschäftigung«, S. 93 ff. Rittershausen: »Zinssenkung und Arbeitsbeschaffung« in »Wirtschaftsdienst« 1933, II, S. 1232 ff.

² E. Salin: »Wege und Ziele der Arbeitsbeschaffung im Kanton Basel-Stadt«, S. 63.

³ Arbeitsbeschaffungs-Rat: »Der Basler Arbeitsrappen«, S. 106 f.

Aus umstehender Statistik wird klar ersichtlich, daß nicht nur die Lösung der Krise auf dem Arbeitsmarkt des Baugewerbes, sondern auch die des gesamten städtischen Arbeitsmarktes weitgehend davon abhängt, ob es gelingt, geeignete Mittel und Wege zu finden, um die private Bautätigkeit anzuregen und neu zu beleben. Wir verfallen gewiß keinem übertriebenen Optimismus, wenn wir die Behauptung aufstellen, daß in der Form der Renovations- und Umbauaktion dieser Versuch völlig geglückt ist. Es ist nur zu bedauern, daß sich der Kanton erst im Höhepunkt der Krise zu diesem Schritt entschließen konnte.

Das Reglement vom 18. April 1936,¹ welches der Aktion die rechtliche Grundlage verlieh, zeigt ganz deutlich, daß die Maßnahme zunächst nur als Versuch gedacht war. Der erste Satz des erwähnten Reglements, welcher lautet: »Um versuchsweise die Vornahme von Renovations- und Umbauarbeiten zu fördern und dadurch den Arbeitsmarkt im Baugewerbe zu entlasten...«², läßt aber noch auf mehr schließen. Er sagt uns, daß die ganze Aktion auf die Behebung der Krise im Baugewerbe gerichtet war. Weiß man aber, daß eine gesunde Bautätigkeit den wichtigsten Ankurbelungsfaktor unserer gesamten städtischen Wirtschaft darstellt, so wird man in der Renovations- und Umbauaktion nicht eine einseitige, partielle Arbeitsbeschaffungsmaßnahme erblicken, sondern vielmehr die Widerspiegelung einer totalen, aufs Ganze gerichteten Arbeitsmarktpolitik.

Der Kanton stellte zu diesem Zweck zunächst einen Kredit in der Höhe von Fr. 50 000.— zur Verfügung und erklärte sich bereit, für die Ausführung der Arbeiten kantonale Beiträge von 10 % des Gesamtkostenaufwands zu gewähren. Die Tatsache, daß in der kurzen Zeitspanne von zwei Monaten der Kredit völlig aufgebraucht wurde und sich »...eine wesentliche Vermehrung solcher Bauaufträge«³ einstellte, zeigt, daß der erzielte Erfolg die Erwartungen um vieles übertraf. Am Ende des Jahres durfte die erfreuliche Feststellung gemacht werden, daß die Summe der in Aussicht gestellten Subventionen sich auf Fr. 417 000.— belief und die entsprechende Bausumme ca. 5 000 000.— betrug. Somit finden wir die Vermutung bestätigt, daß sich in der Regel die Förderung der privaten Investition den öffentlichen Arbeiten gegenüber, die eine 100prozentige Deckung erheischen, als wesentlich vorteilhafter erweist. Wenn das öffentliche Arbeitsnachweisbureau in seinem Bericht ausführt: »Dabei handelt es sich allerdings nicht ausschließlich um zusätzliche Arbeiten. Diese können immerhin auf rund 60 % oder Fr. 3 000 000.— bewertet werden«⁴, so gelangen wir andererseits aber auch zur Erkenntnis, daß auf diese Weise vielfach Investitionen durchgeführt werden, die auch ohne solche Subventionen durchgeführt würden, die also nicht als zusätzlich betrachtet werden können.

¹ Reglement über die Gewährung von Staatsbeiträgen an Renovations- und Umbauarbeiten an privaten baselstädtischen Liegenschaften (18. April 1936), Bd. XXXVII, S. 23 ff.

² Dasselbe: a.a.O., S. 23.

³ Bericht des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt, S. 12.

⁴ Ebenda.

Es leuchte jedoch ein, daß der erwähnte Nachteil in keinem angemessenen Verhältnis zu den bedeutenden Vorteilen steht, mit denen die Aktion verbunden ist.

In diesem Zusammenhang sei erwähnt, daß die Bedingungen, an welche die Aushändigung der Subventionen geknüpft wurde, einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung der städtischen Gesamtarbeitsverträge und zur Anwendung der Grundsätze der Submissionsvorschriften in der privaten Wirtschaft geleistet haben. In diesen Subventionsbestimmungen kamen auch die eigentlichen »Arbeitsmarktschutzvorschriften« sehr deutlich zum Ausdruck. So hält z. B. ein betreffendes Reglement fest: »Die Arbeiten sind durch im Kanton Basel-Stadt niedergelassene Unternehmer auszuführen, die entweder Basler Bürger oder seit dem 10. April 1932 im Kanton wohnhaft sind und sich zur Einhaltung der Gesamtarbeitsverträge verpflichtet haben. Die Unternehmer sind verpflichtet, nur solche im Kanton Basel-Stadt niedergelassene Arbeitnehmer zu beschäftigen, die entweder Basler Bürger oder seit dem 10. April 1932 im Kanton wohnhaft sind. Bei erforderlichen Neueinstellungen sind die Arbeiter vom öffentlichen Arbeitsnachweis zu beziehen.«¹

Stellen wir dem Reglement vom 8. April 1936 dasjenige vom 8. März 1937 gegenüber, so tritt ein weiterer Ausbau der Subventionsvorschriften deutlich zutage. Letzteres schreibt nämlich vor: »Die Arbeiten sind durch im Kanton Basel-Stadt niedergelassene Unternehmer auszuführen, die sich unterschriftlich zur Einhaltung der Gesamtarbeitsverträge verpflichtet haben und nachweisbar einhalten und Basler Bürger sind oder seit einem Jahr im Kanton wohnen oder eine Geschäftsniederlassung besitzen. Die Unternehmer sind verpflichtet, nur solche im Kanton Basel-Stadt wohnhafte Arbeitnehmer zu beschäftigen, die entweder Basler Bürger sind oder seit einem Jahr im Kanton wohnen, oder bei Wohnsitz in einem anderen Kanton seit mindestens 5 Jahren bei einem Meister im Kanton Basel-Stadt gearbeitet haben. Die Zahl der bei einer Arbeit beschäftigten auswärtigen Arbeitnehmer darf $\frac{1}{3}$ der Beschäftigten nicht übersteigen. Bei erforderlichen Neueinstellungen sind die Arbeiter vom öffentlichen Arbeitsnachweis zu beziehen. Soweit Baustoffe in der Schweiz hergestellt werden, dürfen ausländische Produkte nicht verwendet werden.«²

Wir stellen somit fest, daß es auf Grund der gemachten Erfahrungen unerläßlich wurde, gewisse empfindliche Lücken auszufüllen oder aber einzelne Bestimmungen, die sich als zu hart erwiesen, in eine mildere Form zu gießen. So kam man z. B. den seit kürzerer Zeit in Basel ansäßigen Arbeitgebern und -nehmern von nun an mehr entgegen, und auch den auswärts wohnenden Arbeitskräften wurden unter gewissen Bedingungen Beschäftigungsmöglichkeiten geboten.

¹ Reglement über die Gewährung von Staatsbeiträgen an Renovations- und Umbauarbeiten an privaten baselstädtischen Liegenschaften (8. März 1937), Bd. XXXVII, S. 347.

² Reglement über die Gewährung von Staatsbeiträgen an Renovations- und Umbauarbeiten an privaten baselstädtischen Liegenschaften (8. März 1937), Bd. XXXVII, S. 347.

Demgegenüber fanden nunmehr nur noch solche Unternehmer Berücksichtigung, welche die Gesamtarbeitsverträge nicht nur unterzeichnet, sondern auch nachweisbar eingehalten hatten. Von besonderer Wichtigkeit ist aber auch die neue Bestimmung, nach welcher die Behörden sich das Recht vorbehalten, Subventionen zu reduzieren oder abzulehnen, wenn der Lohnanteil nur einen geringen Betrag der Gesamtkosten ausmacht.

Die Tatsache, daß sich in der Folge auch der Bund bereit erklärte, die Renovations- und Umbauarbeiten finanziell zu unterstützen,¹ vermochte unsere Behörde dazu zu bewegen, die Subventionen von 10 % auf 15 % zu erhöhen, wobei 10 % zu Lasten des Bundes und 5 % zu Lasten des Kantons fielen. Mitte 1937 trat insofern eine Aenderung ein, als die Finanzierung des kantonalen Subventionsbeitrages nicht mehr durch den ordentlichen Haushalt, sondern vielmehr durch den Arbeitsrappenhaushalt erfolgte. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, daß die Arbeitsrappenbehörden bereits in ihrem Gutachten auf die besonderen Vorteile der Renovations- und Umbauaktion hingewiesen haben. So führt z. B. E. Salin aus: »Die Staatssubventionen für Reparaturen, welche im Jahre 1936 gewährt wurden, haben nicht nur vielen Reparaturgewerben verhältnismäßig starke Beschäftigung gebracht, sondern haben die Staatskasse auch auf dem Gebiet der Notunterstützung so stark entlastet, daß die Belastung durch die Subventionen hierdurch zumindest ausgeglichen wurde.« Schon die Initianten des Arbeitsrappens haben somit in dieser Aktion nicht nur eine wirksame, sondern auch eine äußerst vorteilhafte Maßnahme erblickt. Die Bedeutung und Wirksamkeit der Renovations- und Umbauaktion wird durch folgende Zahlen illustriert:

Durchschnittliche Anzahl der Beschäftigten bei der
Renovations- und Umbauaktion²

	1937	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945
Januar		148	537	121	188	289	540	725	389
Februar		212	666	95	326	338	751	868	500
März		360	637	178	488	636	939	740	757
April		472	508	96	280	618	230	194	399
Mai		523	353	49	125	115	50	—	85
Juni		480	254	8	59	18	—	—	26
Juli		453	154	—	19	—	45	—	8
August	202	436	84	—	16	—	75	—	—
September	335	422	27	226	3	—	87	—	—
Oktober	340	399	52	775	—	299	460	111	347
November	342	425	187	684	270	632	884	642	656
Dezember	239	360	162	478	514	723	875	636	611

¹ Hans Winkler : a.a.O., S. 87.

² Arbeitsbeschaffungs-Rat: «Der Basler Arbeitsrappen», S. 110 ff.

Aus dieser Tabelle dürfte hervorgehen, daß mit Hilfe der Renovations- und Umbauaktion nicht nur der Arbeitsmarkt des Baugewerbes, sondern auch der der gesamten städtischen Wirtschaft empfindlich entlastet werden konnte. Wenn man zudem berücksichtigt, daß die bei dieser Maßnahme beschäftigten Arbeitslosen in der Regel mehr als ein Drittel sämtlicher bei Arbeitsrappen-Bauten und -Aktionen beschäftigten Personen ausmachten, so scheint die Behauptung nicht mehr aus der Luft gegriffen zu sein, nach welcher »...die Renovationsaktion, unter Berücksichtigung der durch sie ausgelösten privaten Mittel, als größtes Werk innerhalb des Arbeitsbeschaffungsplanes in außerordentlicher Weise das Baugewerbe angekurbelt hat und damit im Kampfe gegen die Arbeitslosigkeit nicht nur in der Vergangenheit, sondern auch in der Zukunft fast nicht mehr wegzu-denken ist.«¹

Den großen Erfolg der Renovationsaktion führen wir einmal darauf zurück, daß sie nicht nur einer einzelnen Interessentengruppe, sondern den weitesten Kreisen der Bevölkerung Vorteile gebracht hat. »Nämlich dem Bauunternehmer Aufträge, dem Arbeitnehmer Beschäftigung, dem Hypothekargläubiger Erhaltung des Wertes des Pfandobjektes und dem Hauseigentümer Instandhaltung der Liegenschaft.«² Aus diesem Grunde durfte sie auch auf die Unterstützung der verschiedenen Wirtschaftsverbände zählen. So erklärten sich z. B. unsere Banken bereit, »...grundsätzlich auf die ratenweise Abzahlung von Hypotheken soweit zu verzichten, als der Schuldner Auslagen für Renovationsarbeiten nachweisen kann.«³

Einen weiteren Umstand, der die befruchtende Wirkung der Aktion sehr wesentlich begünstigt hat, erblicken wir darin, daß in der Renovationsaktion die sogenannten »Arbeitsmarktschutzvorschriften« eine geschickte Anwendung erfahren haben, wodurch in der Geschichte unserer Arbeitsmarktpolitik eigentlich zum ersten Mal eine klare und vielversprechend Koordination von einzelnen Maßnahmen zum Ausdruck gekommen ist.

Die Wirksamkeit wurde aber auch durch die Tatsache erhöht, daß es sich bei der Renovationsaktion in der Regel um sehr lohnintensive Arbeiten gehandelt hat; »nach Berechnungen wurden ungefähr 56 % der Kosten für Löhne ausgegeben.«⁴ Dank dieser vortrefflichen Eigenschaft konnten bei ihr relativ mehr Arbeiter als bei Bauten beschäftigt werden.

In Basel muß infolge der Kleinheit des Wirtschaftsraumes und des Rohstoffmangels auf arbeitsintensive Projekte besonderes Gewicht gelegt werden. Nun ist es aber unter diesen Umständen und in der technisierten Wirtschaft von heute außerordentlich schwierig, arbeitsintensive und zugleich produktive Arbeiten ausfindig zu machen. Die Re-

¹ Arbeitsbeschaffungs-Rat: «Der Basler Arbeitsrappen», a.a.O., S. 100.

² Ratschlag betr. die Gewährung eines Kredites für die Ausrichtung von Staatsbelträgen an Renovations- und Umbauarbeiten an privaten baselstädtischen Liegenschaften (27. Mai 1936), Nr. 3561, S. 3.

³ Ebenda, S. 3.

⁴ Arbeitsbeschaffungs-Rat: «Der Basler Arbeitsrappen», S 98 f.

novationsaktion, welche der »wirtschaftlichen Substanzerhaltung«¹ diene, ist jedoch eine der wenigen Maßnahmen gewesen, welche diese beiden Eigenschaften auf sich vereinigen konnte.

Berücksichtigung verdient aber auch der Umstand, daß es die erwähnte Aktion ermöglicht hat, die zusätzliche Kaufkraft solchen Wirtschaftskreisen zufließen zu lassen, die unter der Arbeitslosigkeit und dem Arbeitsmangel ebenfalls sehr stark zu leiden hatten und bei der Errichtung staatlicher Bauten nicht berücksichtigt werden konnten. Es sind dies die sogenannten »Kleinmeister« gewesen.

Wir haben bereits einleitend darauf hingewiesen, »... daß öffentliche Bauten vollständig aus öffentlichen Mitteln finanziert werden müssen, während bei Verwendung gleich großer öffentlicher Mittel zur Verwirklichung privater Bauvorhaben, der größere Teil der Finanzierung aus privaten Mitteln erfolgt und somit ein entsprechend größeres Arbeitsvolumen ausgelöst werden kann.«² Diese Vermutung finden wir bei der Renovations- und Umbauaktion durch nachstehende Zahlen bestätigt:

1937—1945³

Beiträge à fonds perdu
3 047 418.85

Ausgelöste Bausumme
56 501 818.85

2. Die Hilfsaktion für das Möbelschreinerergewerbe. Der überraschend große Erfolg der Renovations- und Umbauaktion hat dazu geführt, daß den »Aktionen« im Rahmen der Arbeitsbeschaffungspolitik des Kantons wachsende Bedeutung beigemessen worden ist. So hat auch die Holzmöbelaktion ihre Entstehung in erster Linie der Renovations- und Umbauaktion zu verdanken.⁴ Auf den gleichen grundsätzlichen Gedanken, auf welchen letztere beruhte, fußte nun auch die Möbelaktion. Wie jene, so stellte auch diese eine »partielle« Arbeitsbeschaffungsmaßnahme dar, d. h. sie trachtete nur einen bestimmten Teilbereich der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes zu erfassen. Diese Absicht geht bereits aus dem ersten Satz des Gesetzes hervor, der lautet: »Um das Möbelschreinerergewerbe zu fördern und dadurch den Arbeitsmarkt zu entlasten...«⁵

Der ganze Aufbau der Aktion hat nun aber keineswegs dazu geführt, daß egoistisch die Interessen einer bestimmten Wirtschaftsgruppe verfolgt worden wären. Auch diese Maßnahme war vielmehr in den Rahmen der gesamten städtischen Wirtschaftspolitik eingefügt worden, deren Ziel es war, alle Bereiche der Stadtwirtschaft, die von der Krise heimgesucht wurden, zu erfassen und zu befruchten. Zu dieser Auffassung gelangen wir vor allem, wenn wir die Bedingungen berücksichtigen, an welche die Aushändigung der Subventionen ge-

¹ Arbeitsbeschaffungs-Rat: »Der Basler Arbeitsrappen«, S. 44.

² Die Lage im Baugewerbe des Kantons Zürich und die Notwendigkeit der Arbeitsbeschaffung, Zürich 1938, S. 27.

³ Arbeitsbeschaffungs-Rat: a. a. O., S. 106.

⁴ Bericht des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt 1937, S. 6.

⁵ Reglement über die Gewährung von Staatsbeiträgen für im Kanton Basel-Stadt hergestellte Holzmöbel (31. März 1937), Bd. XXXVII, S. 376 ff.

knüpft wurde. In Bezug auf die zu berücksichtigenden Unternehmer und Arbeitnehmer entsprachen diese genau den Subventionsbestimmungen der Renovations- und Umbauaktion.¹

Auch hier sollte den Submissionsgrundsätzen zum Durchbruch verholfen werden, also auch hier sollten die »Arbeitsmarktschutzvorschriften« zur Anwendung gelangen.

Aus der Bestimmung, wonach Möbel, die vor dem Inkrafttreten des Reglements hergestellt worden sind, keine Beiträge gewährt werden dürfen, geht das Bestreben hervor, durch die Aktion in aller erster Linie eine Entlastung des Arbeitsmarktes herbeizuführen. Wenn wir die uns zur Verfügung stehenden Zahlen betrachten, so scheint uns dieser Versuch weitgehend gelungen zu sein:

Durchschnittliche Anzahl der Beschäftigten bei der Holzmöbelaktion²

	1937	1938
Januar		65
Februar		52
März		11
April		
Mai	95	
Juni	109	
Juli	126	
August	130	
September	126	
Oktober	109	
November	104	
Dezember	74	

Von besonderer Wichtigkeit ist bei dieser Aktion die Tatsache, daß eine stattliche Anzahl gelernter Arbeitskräfte in ihrem ursprünglichen Berufe und in der Regel an ihrem angestammten Arbeitsplatze beschäftigt werden konnte. Die Möbelaktion hat somit nicht nur zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, sondern auch zur Erhaltung der Berufskennntnisse gelernter Arbeitnehmer einen wertvollen Beitrag geleistet.

Für den großen Erfolg spricht der Umstand, daß der erste Kredit aus dem Arbeitsrappefonds in der Höhe von Fr. 100 000.— bereits nach drei Monaten aufgebraucht war, was erlaubte den öffentlichen Beitrag, der im Reglement vom 31. März 1937 auf 20 % festgesetzt worden war, auf 10 % herabzusetzen.³ Da aber die Proteste und Drohungen mit Boykott aus der übrigen Schweiz immer häufiger wurden, mußte bereits Ende 1937 die Aktion sistiert werden.⁴

Der Erfolg der Aktion, der in den obigen Zahlen deutlich zutage tritt, ist einmal darauf zurückzuführen, daß das Möbelschreinerge-

¹ Reglement über die Gewährung von Staatsbeiträgen für im Kanton Basel-Stadt hergestellte Holzmöbel (31. März 1937), Bd. XXXVII., S. 377.

² Arbeitsbeschaffungs-Rat: «Der Basler Arbeitsrappe», S. 110 f.

³ Reglement über die Gewährung von Staatsbeiträgen für im Kanton Basel-Stadt hergestellte Holzmöbel (12. Juni 1937), Bd. XXXVII., S. 398.

⁴ Beschluss des Regierungsrates betr. die Aufhebung des Reglementes über die Gewährung von Staatsbeiträgen für im Kanton Basel-Stadt hergestellte Holzmöbel (24. Dezember 1934), Bd. XXXVII., S. 485.

werbe eine sehr arbeitsintensive Industrie darstellt, die überdies noch den großen Vorteil aufweist, daß bei ihr vor allem inländische Rohstoffe zur Verarbeitung gelangen.¹ Ein weiterer Umstand, der die Wirksamkeit der Aktion begünstigt hat, ist in dem relativ großen staatlichen Mitteleinsatz zu erblicken. Ein Bild von seiner Größe und von seinem Verhältnis zum ausgelösten Arbeitsvolumen vermitteln uns folgende Zahlen:²

	Subventionen à fonds perdu	Darlehen	Bausumme
Möbelaktion u. Ehestandsdarlehen	251 335.35	40 000.—	1 329 009.—

3. Die Elektriker-Aktion. Als dritte und letzte Aktion, die unmittelbar der Entlastung des Arbeitsmarktes und der Förderung der privaten Investition diene, möchten wir die sogenannte »Elektroaktion« anführen. Bereits im Jahre 1932 wurden Versuche unternommen, um die Arbeitslosigkeit bei den Elektrikern zu steuern. Dabei ließ man sich von der Ueberzeugung leiten, daß durch die Auswechslung der seinerzeit mit Kriegsmaterial hergestellten Steckdosen zusätzliche Beschäftigungsgelegenheiten bereitgestellt werden könnten. »Die Hauseigentümer sollten zur Vornahme dieser Arbeiten dadurch aufgemuntert werden, daß für die Durchführung ein Rabatt von 40 % gewährt wurde, wovon 15 % das Arbeitsamt, 15 % das Elektrizitätswerk und 10 % die Installationsfirmen zu tragen hatten.«³ Berichten des Kantonalen Arbeitsamtes zufolge ist aber dieser Versuch fast gänzlich gescheitert.

Um den Arbeitsmarkt für das Elektrikergewerbe zu entlasten, wurden im Jahre 1937 ähnliche Bestrebungen unternommen, denen durch das Reglement vom 3. August 1937 die rechtliche Grundlage verliehen wurde.⁴ Auch diesmal wurde der staatliche Beitrag auf 40 % festgesetzt, wovon 20 % der Arbeitsrappenfonds und 20 % das Elektrizitätswerk zu tragen hatten. Im übrigen wies aber die Aktion wesentliche Unterschiede von dem ersten Versuch auf. Auf der einen Seite wurde die Maßnahme auf eine wesentlich breitere Basis gestellt. Diesmal sollte nicht nur eine bestimmte Arbeit (z. B. Auswechslung von Steckdosen), sondern vielmehr eine Vielfalt von Verrichtungen gefördert werden. Auf der anderen Seite wurden wie bei der Renovations- und Möbelaktion nur solche Unternehmer und Arbeiter berücksichtigt, bei denen die im Gesetz verankerten Bedingungen erfüllt waren (z. B. Unterzeichnung und Einhaltung der Gesamtarbeitsverträge). Auch hier hatte man sich bei erforderlichen Neueinstellungen an den öffentlichen Arbeitsnachweis zu wenden und beim Bezug von Baustoffen in allererster Linie inländische Waren zu berücksichtigen.

¹ Bericht des Regierungsrates betr. die Gewährung von Ehestandsdarlehen (14. Januar 1943), Nr. 3987, S. 24 f.

² Arbeitsbeschaffungs-Rat: »Der Basler Arbeitsrappen«, S. 105.

³ Bericht des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt 1932, S. 7.

⁴ Reglement über die Gewährung von Staatsbeiträgen an die Einrichtung elektrisch beleuchteter Hausnummern und die Installierung der elektrischen Beleuchtung in Kellern, Waschküchen, Estrichen. Abritten von privaten baselstädtischen Liegenschaften (3. August 1937), Bd. XXXVII, S. 449 ff.

Die Koordination von einzelnen Maßnahmen, welche in den oben kurz erwähnten Bestimmungen klar zum Ausdruck kommt, hat sicher nicht unwesentlich dazu beigetragen, daß die Aktion im großen und ganzen einen guten Erfolg verbuchen durfte. Ein Bild von ihrer Bedeutung vermitteln folgende Zahlen:

Durchschnittliche Anzahl der Beschäftigten
bei der Elektriker-Aktion¹

Monat	1937	1938	1939	1940
Januar		18	8	13
Februar		19	10	6
März		18	8	
April		31	7	
Mai		12	11	
Juni		10	7	
Juli		12	3	
August		9	6	
September	10	8	5	
Oktober	12	11	5	
November	18	9	8	
Dezember	11	14	6	

Mit öffentlichen Beiträgen à fonds perdu in der Höhe Fr. 54 931.70 konnte eine Bausumme von Fr. 275 000.— ausgelöst werden. Mit anderen Worten: Die zusätzlichen privaten Investitionen mußten nur zu 20 % mit staatlichen Mitteln gedeckt werden.

Aktionen²

	Beiträge à fonds perdu	Darlehen	Bausumme
1. Ausstellungen	42 510.40		306 505.80
2. Autoaktion	825 000.—		7 425 000.—
3. Bücheraktion	240 030.—		1 027 640.—
4. Elektriker-Aktion	54 931.70		275 000.—
5. Grünfuttersilos	25 000.—	25 000.—	85 000.—
6. Hotelsanierungsaktion	75 000.—		87 375.—
7. Meliorationen	37 456.15		93 780.35
8. Möbelaktion, Ehestandsdarlehen	251 335.35	40 000.—	1 329 000.—
9. Morbiditätsstatistik	122 000.—		122 227.27
10. Renovations- u. Umbauaktion	3 047 418.85		56 501 818.85
11. Wettbewerbe u. Beschäftigung von Architekten	165 836.65		165 836.65
12. Wohnungsumbauaktion	300 000.—		2 000 000.—
13. Diverses	70 711.71		132 777.61
	5 257 230.81	65 000.—	69 551 961.53

¹ Arbeitsbeschaffungs-Rat: «Der Basler Arbeitsrappen», S. 110 f.

² Arbeitsbeschaffungs-Rat: «Der Basler Arbeitsrappen», S. 105 f.

Wir haben bewußt davon abgesehen, alle übrigen Aktionen, die noch von dem Arbeitsrappen finanziert worden sind, gesondert aufzuführen. Diese absichtliche Unterlassung begründen wir damit, daß die betreffenden Aktionen entweder keine unmittelbare Entlastung des Arbeitsmarktes anstreben (z. B. Luftschutzbauten) oder nicht die Förderung der privaten Investition zum Ziele hatten (z. B. Morbiditätsstatistik). Uebrigens fehlte gewissen Aktionen die Eigenschaft, welche in der Regel die betreffenden Maßnahmen auszeichnen müßte, nämlich: der öffentliche Beitrag soll nur einen Bruchteil der ausgelösten Bausumme betragen.

Wir haben auf der vorhergehenden Seite sämtliche vom Arbeitsrappen finanzierten Aktionen angeführt. Dieser Gesamtüberblick erlaubt uns, von der relativen Bedeutung der einzelnen Maßnahmen einen Eindruck zu erhalten.

Wenn wir uns vergegenwärtigen, daß rund 57 % sämtlicher Beiträge à fonds perdu, d. h. Fr. 3 047 418.85 der Renovations- und Umbauaktion zugeführt wurden und daß über 80% der ausgelösten Bausummen, d. h. Fr. 56 501 818.85 unmittelbar auf diese zurückzuführen waren, so ist bereits die überwiegende Bedeutung der Renovationsaktion klar umschrieben. Diese Einsicht führt uns zu folgenden Schlußfolgerungen. Auf der einen Seite erkennen wir, daß in Basel der Erfolg der Förderung der privaten Investition in erster Linie und weitgehend von der Renovations- und Umbauaktion abhängig war. Andererseits schließt die Tatsache, daß letztere alle übrigen Aktionen beherrschte, die Erkenntnis in sich, daß der befruchtende Einfluß hauptsächlich dem Baugewerbe zugute gekommen ist. Da die Arbeitsrappenbehörden aus ganz bestimmten und wohlfundierten Erwägungen heraus »... das Schwergewicht auf die Ankurbelung und intensive Ausdehnung der Bautätigkeit legten...«¹, haben somit die Aktionen wesentlich zur Verwirklichung dieses Planes beigetragen. Wie wir bereits an anderer Stelle erkannt haben, hat diese Einstellung keineswegs zur Folge gehabt, daß die ganze staatliche Arbeitsbeschaffung (Bauten und Aktionen) nur der Förderung einiger weniger Teilbereiche der Gesamtwirtschaft diene. Wie die staatlichen Bauten, so waren auch die sogenannten »Aktionen«, sei es nun direkt oder indirekt, auf die Belebung und Erhaltung aller Bereiche der Stadtwirtschaft gerichtet. Wenn die Arbeitsrappenbehörden festhalten: »Diese Aktionen dienten wohl auch dem Baugewerbe, sie brachten aber auch andern notleidenden Gewerben zusätzliche Arbeit; dadurch konnte in den betreffenden Berufszweigen die Arbeitslosigkeit vermindert und somit der Zweck des Arbeitsrappenplanes erfüllt werden«², oder ebenfalls von den Aktionen sprechend ausführen: »... so ist doch ihr befruchtender Einfluß auf das hiesige Wirtschaftsleben ein Faktor von größter Tragweite...«³ gewesen, so finden wir eine gerechte Würdigung dieser Maßnahmen, die — so möch-

¹ Arbeitsbeschaffungs-Rat: «Der Basler Arbeitsrappen», S. 43.

² Derselbe: a.a.O., S. 87.

³ Derselbe: a.a.O., S. 87.

ten wir hinzufügen — den eigentlichen Erfolg des Arbeitsrappens ausgemacht haben.

§ 2. Die »produktive Arbeitslosenfürsorge«.

In der schweizerischen Arbeitsmarktpolitik verstand man unter »produktiver Arbeitslosenfürsorge« die Subventionierung gewisser Fabrikationsaufträge, sofern damit eine Arbeitsbeschaffung verbunden war.¹ Man hat diese Fabrikationszuschüsse als produktive Arbeitslosenfürsorge bezeichnet, weil ihre Finanzierung durch ersparte Unterstützungsgelder erfolgen sollte. In der Regel durften nämlich die staatlichen Subventionen den Betrag nicht übersteigen, »... den der Bund für die Arbeitslosenversicherung und Krisenunterstützung hätte ausgeben müssen, falls die betreffenden Aufträge ohne Zuschüsse nicht übernommen worden wären.«² In der Folge hat sich dann aber dieser Bemessungsmaßstab als ungenügend erwiesen, so daß er aufgegeben werden mußte.³

Die produktive Arbeitslosenfürsorge war nicht eine Maßnahme, die sämtlichen Industriezweigen in Aussicht gestellt wurde. Sie verkörperte vielmehr eine spezifische »Hilfe für die schweizerische Exportindustrie.«⁴ Winkler führt wörtlich aus: »Die produktive Arbeitslosenfürsorge ist eine Preisbeeinflussung der schweizerischen Exportprodukte auf den Auslandsmärkten.«⁵ Indem sie die »Vermeidung von Entlassungen von Arbeitern« und die »Neu- und Wiedereingliederung bereits Entlassener«⁶ bezweckte, stellte sie zugleich ein Mittel der präventiven wie der repressiven Arbeitsmarktpolitik dar.

Die produktive Arbeitslosenfürsorge, von der hier die Rede ist, wurde durch den Bundesbeschluß vom 18. März 1932 eingeführt. Sie ist somit in erster Linie als eine Maßnahme des Bundes zu betrachten. Dieser erblickte in ihr auch eines der »wirksamsten Mittel der Arbeitsmarktpolitik.«⁷

An dieser Stelle verzichten wir, die besonderen Vor- und Nachteile der Exportsubventionierung, welche die erwähnte Maßnahme im Grunde genommen darstellt, hervorzuheben. Wir finden sie in der Literatur eingehend dargelegt.⁸ Ueber die produktive Arbeitslosenfürsorge selber orientieren ausführlich H. Winkler⁹ und S. Rémy¹⁰. Unsere Aufgabe erschöpft sich somit darin, die Bedeutung und Tragweite dieser Maßnahmen in Basel zu umreißen.

¹ H. Winkler: «Schweizerische Arbeitsmarktpolitik», S. 49.

² E. Rikli: «Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenhilfe in der Schweiz», Gewerkschaftliche Schriften, Heft 10, Zürich 1936, S. 23.

³ H. Winkler: a.a.O., S. 57.

⁴ Derselbe: a.a.O., S. 50 f.

⁵ Derselbe: a.a.O., S. 52.

⁶ Derselbe: a.a.O., S. 53.

⁷ Hans Winkler: a.a.O., S. 50.

⁸ Hans Böhi: «Volkswirtschaftliche Voraussetzungen erfolgreicher Arbeitsbeschaffung», Bd. 2, S. 118 ff. Ch. La Roche: «Beschäftigungspolitik in der Demokratie», S. 393 ff.

⁹ H. Winkler: a.a.O., S. 49 ff.

¹⁰ S. Rémy: «Probleme der Exportfinanzierung», Diss Basel 1940, S. 141 ff.

Hiebei stellen wir fest, daß in der Arbeitsmarktpolitik unseres Kantons die produktive Arbeitslosenfürsorge stets nur eine bescheidene Rolle gespielt hat. Die für Basel kennzeichnende Struktur von Wirtschaft und Arbeitslosigkeit vermag uns weitgehend zu erklären, warum sie bei uns, im Gegensatz zum Bunde, nur ein Mittel von sekundärer Bedeutung dargestellt hat. Wenn man während der Dreißigerjahre in der Wiederherstellung der Konkurrenzfähigkeit der Exportindustrie das grundsätzlich Ziel der schweizerischen Krisenpolitik erblickte, so hatte man in beschränktem Maße recht, wenn man die Schweiz als Ganzes betrachtet. Für die baselstädtische Arbeitsmarkt- und Krisenpolitik, die auf wesentlich anderen Verhältnissen fußen, konnte und durfte aber dieser Grundsatz niemals wegleitend sein.

In diesem Zusammenhang ist zunächst einmal zu sagen, daß in unserer Stadtwirtschaft nicht die Exportindustrie, sondern vielmehr das Baugewerbe die eigentliche Schlüsselstellung einnimmt. Aus der Analyse der Erwerbslosigkeit ist zudem hervorgegangen, daß unsere Exportindustrie auch während der Krise im großen und ganzen stets gut beschäftigt war. Die Arbeitslosigkeit nahm hier ein relativ bescheidenes Ausmaß an, während die erwerbslosen Bauhandwerker je nach der Konjunkturlage bis zu 60 % sämtlicher arbeitsloser Männer ausmachten. In Anbetracht solcher Verhältnisse braucht man sich nicht zu wundern, daß eine Maßnahme, die nur als Hilfe für die Exportindustrie gedacht war, keine besondere Bedeutung erlangen konnte.

Die oben kurz angedeuteten Tatbestände und Ueberlegungen haben aber keineswegs zu einer Vernachlässigung der produktiven Arbeitslosenfürsorge geführt. Obwohl z. B. die Beteiligung den einzelnen Kantonen frei stand,¹ hat sich Basel-Stadt gleich von Anfang an zur Mithilfe bereit erklärt. Bereits 1932, also im Einführungsjahre, hat unser Kanton zu diesem Zwecke einen Kredit in der Höhe von Fr. 30 000.— zur Verfügung gestellt.² Auch in den darauffolgenden Jahren hat er es nicht unterlassen, einen angemessenen Staatsbeitrag in Aussicht zu stellen. Aus Gründen, die bereits dargelegt wurden, konnten jedoch wiederholt die eröffneten Kredite nicht ihrem eigentlichen Verwendungszwecke zugeführt werden. So entstanden z. B. in den Jahren 1932 und 1933 überhaupt keine Auslagen, »...da die Kosten für den einzigen Auslandsauftrag, der in Frage kam, nachträglich so gesenkt werden konnten, daß eine Subvention nicht mehr in Betracht fiel.«³ Im Jahre 1934 wurde der Kredit ebenfalls nicht für den ursprünglichen Zweck in Anspruch genommen. 1935 konnte verschiedenen Firmen ein Fabrikationsbeitrag im Sinne einer Exportsubvention in Aussicht gestellt werden. »Da die Aufträge teilweise erst später zur Ausführung gelangten, wurden die zur Verfügung stehenden Kredite nur in bescheidenem Umfange in Anspruch genommen.«⁴ Unmittelbar nach der Abwertung, die im September 1936 erfolgte, wurde die produktive Ar-

¹ Hans Winkler: a.a.O., S. 58.

² Grossratsbeschluss vom 29. September 1932.

³ Jahresbericht des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt 1933, S. 5.

⁴ Jahresbericht des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt 1935, S. 4.

beitslosenfürsorge durch den Bund aufgehoben. Von diesem Zeitpunkte an gewährte dieser nur noch in äußersten Ausnahmefällen neue Exportbeiträge.¹ Die Tatsache, daß 1939 ohne die Unterstützung des Bundes in zwei Fällen kantonale Exportbeiträge ausgerichtet wurden,² beweist erneut, daß unsere Behörden der Exportfinanzierung stets das erforderliche Interesse entgegengebracht haben. Trotzdem stellen wir aber fest, daß während der eigentlichen Dauer der produktiven Arbeitslosenfürsorge von dieser nur in sehr bescheidenem Maße Gebrauch gemacht worden ist. Die Erklärung dieses Sachverhalts haben wir bereits an anderer Stelle zu geben versucht. In diesem Zusammenhange sei nur noch erwähnt, daß man in Basel den Begriff »produktive Arbeitslosenfürsorge« viel weiter aufgefaßt hat, als oben dargelegt wurde. Die Hilfe wurde keineswegs nur auf die Exportindustrie beschränkt. Man ging vielmehr schon im Jahre 1933 dazu über, Arbeiten und Aktionen zu unterstützen, denen der Gedanke der produktiven Arbeitslosenfürsorge in dem Sinne zugrunde lag, daß »... an Stelle der Zahlungen für Nichtarbeit, die produktive Fürsorge, also Bezahlung für geleistete Arbeit«³ treten soll. »In der Meinung, daß es sich dabei um eine Art produktive Arbeitslosenfürsorge handle...«⁴ wurden z. B. Staatsbeiträge für Handaushub bei einem Kirchenbau und für verschiedene andere Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gewährt. Nach der Annahme des Arbeitsrappengesetzes wurde der Kredit für produktive Arbeitslosenfürsorge vor allem »... einzelnen Unternehmungen dienstbar gemacht, die der Arbeitsbeschaffung dienen, und wo aus formellen Gründen aus dem Arbeitsrappen keine oder nicht genügend hohe Beiträge gewährt werden konnten.«⁵

§ 3. Die staatliche »Exportrisikogarantie«.

In der Einleitung dieses Kapitels haben wir kurz darauf hingewiesen, daß die private Initiative nicht nur wegen mangelnder Rentabilität, sondern auch infolge allzu großer Risiken erlahmen kann. So ist es durchaus möglich, daß in jenen Fällen, in denen guten Gewinnaussichten überdurchschnittlich hohe Verlustrisiken gegenüberstehen, auf die Ausführung der betreffenden Aufträge verzichtet und die Produktion eingeschränkt wird. Wie hohe Zinssätze, so können auch — und dies trifft hauptsächlich im Außenhandel zu — hohe Gewinnerwartungen Zeichen gesteigerten Risikos sein. Mit ähnlichen Gefahren, wie sie für den Kapitalverkehr bestehen, daß nämlich »... oft zwar die hohen Zinse wenige Jahre hindurch bezahlt werden, dafür aber das Kapital verlorengeht«,⁶ ist vielfach auch der Warenverkehr verbunden.

»Bei der staatlichen Risikogarantie übernimmt der Bund die Garantie nur für die beim Export heute zusätzlich erwachsenden Risi-

¹ Hans Winkler: a.a.O., S. 51.

² Jahresbericht des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt 1939, S. 6.

³ F. Machlup: »Führer durch die Krisenpolitik«, S. 27.

⁴ Jahresbericht des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt 1933, S. 5.

⁵ Jahresbericht des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt 1943, S. 10.

⁶ E. Salin: »Wege und Ziele der Arbeitsbeschaffung im Kanton Basel-Stadt, S. 47.

ken.«¹ »Hatten die Fabrikationszuschüsse es ermöglicht, die Kostengrundlage für den internationalen Wettbewerb günstig zu beeinflussen, so war es die Aufgabe der im Jahre 1934 eingeführten staatlichen Risikogarantie, für die Kreditmöglichkeiten die nötigen Sicherheiten zu schaffen.«²

Wir sehen somit, daß die staatliche Exportrisikogarantie nicht durch eine direkte Verbesserung der Rentabilitätsverhältnisse, sondern vielmehr über eine Verminderung der mit dem Außenhandel verbundenen Risiken die private Wirtschaftstätigkeit zu fördern und aufrechtzuerhalten bezweckte. Schon auf Grund unserer bisherigen Ausführungen können wir folgern, daß die Risikogarantie, wie die produktive Arbeitslosenfürsorge, nur eine Hilfe für die Exportindustrie darstellte. In der Arbeitsmarktpolitik des Bundes hat man diese Maßnahme als »eine der billigsten und ausgiebigsten Formen der Arbeitsbeschaffung«³ oder als eine der »rationellsten Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung«⁴ bezeichnet.

Schon die Feststellung, daß die betreffende Hilfe nur der Exportindustrie zugute gekommen ist, rechtfertigt die Annahme, daß die staatliche Risikogarantie innerhalb der baselstädtischen Arbeitsmarktpolitik nur eine bescheidene Rolle gespielt hat. Die Struktur von Arbeitslosigkeit und Wirtschaft bewirkte — wie bereits erwähnt —, daß die Entlastung des Arbeitsmarktes und die Ueberwindung der Krise bei uns in erster Linie von der Wiederbelebung der Bautätigkeit abhingen. In Anbetracht der relativ großen Krisenfestigkeit unserer Exportindustrie, konnte jede ihr zugedachte besondere Hilfe, wenn nicht überflüssig, so doch von nur sekundärer Bedeutung sein. Mit diesem Hinweis negieren wir keineswegs die große beschäftigungspolitische Tragweite der Exportrisikogarantie für die Schweiz als ganzes betrachtet. Es zeigt sich hier bloß die Tatsache, daß der Erfolg einer Maßnahme an einem bestimmten Ort und zu einer bestimmten Zeit noch nichts darüber auszusagen vermag, daß sich unter anderen Verhältnissen mit Notwendigkeit die gleiche Wirksamkeit einstellen muß. Die Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik erleiden oft das gleiche Schicksal wie die oekonomische Theorie. Diese wie jene führen vielfach »... zu sehr verschiedenen, häufig entgegengesetzten Folgerungen, je nach der konkreten Situation, auf die sie angewendet werden.«⁵

Obwohl bei der Risikogarantie die Bundeshilfe an keine kantonale oder kommunale Beihilfe gebunden war⁶ und die besonderen Verhältnisse in Basel nur zum Teil eine Stützung der Exportindustrie erheischen, erklärten sich dennoch unsere Behörden bereit, durch die Einräumung zusätzlicher Garantien die staatliche Exportrisikogarantie in unserem Gemeinwesen zu fördern. Bis Mitte 1936 konnten sich nur die Kantone Zürich, Bern, Solothurn, Luzern und Basel-Stadt zu diesem

¹ H. Winkler: a.a.O., S. 63.

² S. Rémy: «Probleme der Exportfinanzierung», S. 145.

³ H. Herold: «Exportrisikogarantie», HdSV, Bd. I, S. 402 f.

⁴ H. Winkler: a.a.O., S. 64.

⁵ V. F. Wagner: «Kollektive und kollektivvertragliche Lohnbildung», S. 407.

⁶ Hans Winkler: a.a.O., S. 67.

freiwilligen Schritt entschließen.¹ Dies nur um zu zeigen, daß unsere Behörden der betreffenden Maßnahme stets die erforderliche Aufmerksamkeit geschenkt und das nötige Interesse entgegengebracht haben.

Unterziehen wir die betreffenden Verhältnisse in Basel einer näheren Betrachtung, so finden wir die Vermutung bestätigt, daß bei uns nur äußerst selten von der Risikogarantie Gebrauch gemacht werden konnte. Obwohl die Maßnahme bereits 1934 in der schweizerischen Arbeitsmarktpolitik zur Anwendung gelangte,² konnte erstmals im Jahre 1941 einer Basler Firma über die vom Bund geleistete Garantie hinaus eine zusätzliche Exportrisikogarantie gewährt werden.³ Die in Frage stehende Garantie wurde aus dem Budgetkredit für produktive Arbeitslosenfürsorge zugesichert.

Von 1941 bis 1945 hatte der Kanton für keine Verluste einzustehen. Erst im Jahre 1945 mußte an zwei Unternehmungen, die einen Verlust erlitten hatten, eine Garantieleistung in der Höhe von Fr. 20 000.— ausbezahlt werden. Bereits zwei Jahre später war jedoch die vom Kanton zusätzlich ausgerichtete Exportrisikogarantieleistung wieder restlos zurückerstattet worden. Wir sehen somit, daß sich die ganze Aktion keineswegs als überflüssig erwies, jedoch auch nicht dazu ersehen war, im Rahmen der baselstädtischen Arbeitsmarktpolitik eine entscheidende Rolle zu spielen. Dieser Umstand hat uns auch veranlaßt, auf eine eingehende Behandlung der staatlichen Exportrisikogarantie zu verzichten. Wer sich mit diesem Problem näher auseinandersetzen will, findet in den Arbeiten von Roeschli⁴, Winkler⁵, Rémy⁶ und Herold⁷ wertvolle Ergänzungen.

§ 4. Die Einführung neuer Industrien.

Als nach der Frankenabwertung und trotz der großzügigen Belebung der Bautätigkeit durch den Arbeitsrappen immer noch eine beachtliche Anzahl von Arbeitslosen — es waren gegen 4 000 — die Lösung der Krise auf dem Arbeitsmarkte erschwerte, wurde in Basel »... die Frage der Heranziehung neuer Industrien eingehend geprüft und mit Vertretern der Wirtschaft besprochen.«⁸ Wir sehen somit, daß diese Maßnahme bei uns erst relativ spät in Erwägung gezogen wurde, während der Bund sich bereits 1934 mit ihr näher auseinandergesetzt hatte.⁹

Bevor wir die einzelnen Bestrebungen in Basel einer eingehenden Betrachtung unterziehen, sollen zunächst einige grundsätzliche und allgemeine Fragen erörtert werden. Unseres Erachtens soll die Einführung neuer Industrien erst dann in Erwägung gezogen werden, wenn auf der einen Seite »strukturelle«, d. h. durch dauernde Nach-

¹ Derselbe: a.a.O., S. 68.

² Bundesbeschluss über die Förderung des Exportes durch staatliche Risikogarantie (28. März 1934), AS 50/253 ff.

³ Jahresbericht des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt 1941, S. 11.

⁴ G. Roeschli: «Die staatliche Exportkreditversicherung», Zürich 1930, S. 26 ff.

⁵ H. Winkler: a.a.O., S. 61 ff.

⁶ S. Rémy: a.a.O., S. 145 ff.

⁷ H. Herold: a.a.O., S. 402f.

⁸ Jahresbericht des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt 1937, S. 7.

⁹ Hans Winkler: a.a.O., S. 70.

frageverschiebungen und Absatzverlagerungen hervorgerufene Arbeitslosigkeit vorliegt, und auf der anderen durch die »neue« Industrie nicht nur vorübergehende, sondern dauernde Beschäftigung von Arbeitslosen gewährleistet werden kann. Wir können demnach behaupten, daß die Neugründung von Unternehmungen eine kurzsichtige und unvorteilhafte Lösung darstellt, wenn sie die Beschäftigung von Arbeitslosen bezweckt, die nur vorübergehend erwerbslos sind. Dieselbe Maßnahme ist aber auch dann sehr ungeeignet, wenn zum vorneherein feststeht, daß es unmöglich ist, die neue Industrie lebenskräftig und selbständig zu machen.

In beiden obgenannten Fällen stehen nämlich die aufzuwendenden Kosten und die einzugehenden Risiken in keinem angemessenen Verhältnis zum erzielbaren Erfolg. Unter solchen Umständen ist es besser, von dieser Maßnahme abzusehen. Gelingt es aber, die geäußerten Bedenken zu umgehen oder zu beseitigen, so ist die Einführung neuer Industrien — und das ist die Auffassung vieler Autoren — die beste Bekämpfung der Arbeitslosigkeit auf lange Sicht.¹

Es erhebt sich nun die Frage, ob in Basel für die Einführung neuer Industrien die Verhältnisse geeignet waren oder nicht. Dazu ist folgendes zu sagen: Sollen die neuen Unternehmungen zu einer spürbaren und dauernden Entlastung des Arbeitsmarktes führen, so muß zum vornherein ein bestimmtes Absatzvolumen auf längere Zeit gesichert sein. Allein schon in dieser Hinsicht drängen sich uns gewisse Befürchtungen auf. Die fabrikmäßige Erzeugung von Waren, welche einer Anzahl von Arbeitslosen Beschäftigung verleihen soll, setzt eine Marktgröße voraus, die weder der baselstädtische noch der schweizerische Binnenmarkt ohne weiteres aufweisen können. Auf Grund der Erkenntnis, daß der schweizerische Binnenmarkt eine bescheidene Größe aufweist und seine Aufnahmefähigkeit nicht beliebig erweitert werden kann,² zeigen auch Grimm-Rothpletz gegenüber der Einführung neuer Industrien eine nicht unberechtigte Zurückhaltung. Unter diesen Umständen muß angenommen werden, daß Industrien, welche bei uns zwecks Verminderung des Druckes der Arbeitslosigkeit geschaffen werden, auch im Auslande Absatzmärkte aufzuweisen haben.

Wir glauben aber die Vermutung nicht näher begründen zu müssen, daß im Zeitalter der »Wirtschaftskrisen« alle entsprechenden Bemühungen im voraus zum Scheitern verurteilt sind.

»Wenn beispielsweise die Nachfrage nach den Produkten eines Landes stark und unwiderruflich fällt« — so führt Balogh wörtlich aus —, »dann wird ein Teil der Anpassung darin bestehen, importierte Produkte durch inländische Erzeugnisse zu ersetzen.«³ Es dürfte nicht nur der Schweiz, sondern vor allem auch Basel außerordentlich schwer fallen, diesen logisch einwandfreien Gedankengang in die Tat umzusetzen. Staatspolitische, staatsrechtliche und natürliche Faktoren schaffen auch hier eine gähnende Kluft zwischen Theorie und Praxis.

¹ Hans Winkler: a.a.O., S. 71.

² Grimm-Rothpletz: »Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung«, Bern 1934, S. 12.

³ T. Balogh: »Die internationalen Aspekte der Vollbeschäftigung«, S. 219.

So würde z. B. eine derartige Politik eine Reihe von Maßnahmen voraussetzen, für die unser Kanton aus staatsrechtlichen Gründen nicht zuständig ist; denn der Bund ist Träger der Handels-, Währungs-, Kredit- und Preispolitik.¹ Die für Basel kennzeichnende Rohstoffarmut würde sowieso jeglichen Erfolg illusorisch machen.

»Die Einführung einer neuen Industrie kann entweder in der Neuinstallierung von Unternehmungen für neue Fabrikate oder dann in der Einführung neuer Fabrikate in bestehende Betriebe bestehen.«² Auf Grund der Kleinheit des baselstädtischen Wirtschaftsraumes und des damit verbundenen ungemein großen Raummangels steht zu befürchten, daß nicht nur die Neuinstallierung von Unternehmungen außer Betracht fällt, sondern auch die Abwanderung von wachsenden Industriezweigen kaum zu vermeiden sein wird. Letztere Behauptung scheint durch die Neugründung von bedeutenden Industrien (Chemie) auf basellandschaftlichem Boden bestätigt zu werden. Alle diese Erwägungen bewegen uns zur Annahme, daß in Basel-Stadt die Schaffung neuer Industrien nur in der Einführung neuer Fabrikate in bereits vorhandene Betriebe bestehen kann. Unser Kanton sieht sich somit infolge seiner natürlichen Beschaffenheit gerade in Bezug auf die Einführung neuer Industrien vor Schwierigkeiten gestellt, die den übrigen Kantonen nicht oder wenigstens nicht in demselben Maße begegnen.

Trotz diesen denkbar ungünstigen Voraussetzungen hat sich Basel — wie bereits erwähnt — wiederholt mit der Frage der Schaffung neuer Industrien eingehend auseinandergesetzt. Weder bei den Behörden noch bei den Vertretern der Wirtschaft hat es am erforderlichen Interesse gefehlt. Immer wieder gelangten Erfinder an die maßgebenden Instanzen, denen sie von der Auswertung ihres Patentes oder ihres Projektes einen fühlbaren Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in unserem Kanton versprochen. »Dabei handelte es sich aber fast ausnahmslos um Patente, deren wirtschaftliche Auswertung von vornherein fragwürdig war, oder um Projekte, die im besten Falle zu keiner irgendwie wesentlichen Entlastung des Arbeitsmarktes hätten führen können.«³ So zog man z. B. die Eröffnung einer Glühlampen- und einer Maschinenfabrik in Erwägung. Eingehende Erkundigungen lauteten aber immer so, daß es ratsam schien, die Angelegenheit nicht weiter zu verfolgen. Wir stellen demnach fest, daß im Rahmen unserer Arbeitsmarktpolitik die Einführung neuer Industrien im Stadium der Voruntersuchung und der Diskussion stecken geblieben ist.

Das rege Interesse der Erfinder und Projektmacher führen wir hauptsächlich darauf zurück, daß Basel bestrebt war, die Einführung neuer Industrien auch finanziell zu unterstützen, während der Bund seine Tätigkeit nur auf Vermittlung, Beratung und eine Koordination der entsprechenden kantonalen Stellen beschränkte.⁴

¹ M. Holzer: «Konjunktur- und Krisenpolitik», HdSV, Bd. II, S. 49.

² H. Winkler: a.a.O., S. 70.

³ Jahresbericht des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt 1937, S. 7.

⁴ M. Iklé: «Arbeitsbeschaffung», HdSV, Bd. I, S. 94.

Im engsten Zusammenhange mit dem oben dargelegten Problem steht die Bedeutung der Abwanderung einheimischer Industrien. Es ist nämlich gesamtwirtschaftlich gesehen völlig nutzlos, auf der einen Seite die Einführung neuer Industrien in Erwägung zu ziehen, wenn auf der anderen Seite der Abwanderung ortsansässiger Produktionszweige nicht die erforderliche Aufmerksamkeit geschenkt wird. Wir haben bereits an anderer Stelle erwähnt, daß der Raummangel uns weitgehend zu erklären vermag, weshalb »...eine Reihe von Basler Fabriken... auf basellandschaftlichem Boden gegründet worden«¹ sind. Es ginge zu weit, die unzähligen übrigen Gründe anführen zu wollen, welche die Abwanderungsgefahr ebenfalls erhöhen. Wenn jedoch Masnata hervorhebt: »Unter den Faktoren, die bezüglich der Produktion die Abwanderung begünstigen, können der Mangel an Rohstoffen, die Transportkosten, die Arbeitslöhne, die Grundstückpreise, die Sozial- und Steuergesetzgebung u. a. m. erwähnt werden«,² so scheinen in Basel sämtliche Voraussetzungen vorhanden zu sein, welche dahin wirken, die Abwanderung ortsansässiger Firmen zu fördern und zu erleichtern. In verschiedenen Untersuchungen ist ferner nachgewiesen worden, daß der Standort von eminent wichtigen Basler Industrien (z. B. Exportindustrie) jeglicher »rationalen Begründung entbehrt«³.

Unter diesen Umständen muß die Arbeitsmarktpolitik in erster Linie dem Problem der »Abwanderung« und nicht der Frage der »Einführung« von Industrien ihre Aufmerksamkeit widmen.

2. Kapitel

Förderung und Erhaltung des privaten Verbrauchs

Die Keynes'sche Beschäftigungstheorie wird in ihren wesentlichen Elementen von der wissenschaftlichen Welt der Gegenwart anerkannt. Diese Theorie, welche das Gesamteinkommen bzw. die Gesamtbeschäftigung als eine Funktion der Investition und des Konsums und die Investition ihrerseits als eine Funktion des Konsums betrachtet,⁴ hat notwendigerweise die arbeitsmarktpolitische und die konjunkturpolitische Bedeutung des Verbrauchs sehr stark in den Vordergrund gerückt. Die Konsequenzen dieser theoretischen Kenntnisse gehen nämlich dahin, daß eine Erhöhung des volkswirtschaftlichen Beschäftigungsgrades nicht nur durch eine Förderung der Investition, sondern auch durch eine Steigerung des Verbrauchs herbeigeführt werden

¹ F. Mangold: «Industrie und Wirtschaft in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Land», Basel 1936, S. 5.

² A. Masnata: «Auswanderung der schweizerischen Industrie», HdSV, Bd. I, S. 150.

³ W. Mangold: «Die Entstehung und Entwicklung der Basler Exportindustrie mit besonderer Berücksichtigung ihres Standortes», Basel 1935, S. 111. Vgl. W. Jaeger: «Der Standortaufbau der Basler Industrie», Diss Basel 1936, S. 91.

⁴ Hans Böhi: «Die Methode der Gesamtgrössenbetrachtung», Kyklos 1948, Vol. II, Fasc. I, S. 17 ff.

kann. Keynes selber führt aus: »Wenn es unmöglich ist, die Investition wesentlich zu vermehren, gibt es offensichtlich kein anderes Mittel als einen zunehmenden Verbrauch, um ein höheres Niveau der Beschäftigung zu sichern.«¹

Vor dem Erscheinen des Keynes'schen Buches ist vor allem in sozialistischen Kreisen immer wieder auf die krisenbehebenden Folgen eines hohen Verbrauchs hingewiesen worden. Die meisten Autoren scheinen dabei treu die Auffassung ihres großen Lehrmeisters Marx wiederzugeben, der die eigentliche Ursache der Krise auf die »... Armut und die Konsumationsbeschränkung der Massen«² zurückführt.

Es würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, wollten wir untersuchen, ob die Argumente, mit denen die sozialistischen Forderungen unterbaut werden, richtig sind oder nicht. Interessant und aufschlußreich in unserem Zusammenhange ist bloß die Tatsache, daß nicht erst Keynes, sondern vor ihm schon Marx, Sismondi und Malthus auf die krisenverschärfenden Rückwirkungen eines abnehmenden Verbrauchs aufmerksam gemacht haben. Keynes hat somit die national-oekonomische Theorie nicht mit grundlegend neuen Erkenntnissen bereichert; sein großes Verdienst besteht vielmehr darin, daß es ihm gelungen ist, alten Forderungen und Behauptungen eine einleuchtende und überzeugende theoretische Grundlage zu verleihen.

Wenn wir uns nun der wirtschaftlichen Wirklichkeit zuwenden, so stellen wir fest, daß erst in jüngster Vergangenheit Ansätze vorhanden waren, die Erhaltung und Förderung des privaten Verbrauchs in den Rahmen der baselstädtischen Arbeitsmarkt- und Krisenpolitik zu stellen. Die deflationistische Wirtschaftspolitik, an der unser Kanton bis 1936 energisch festgehalten hat, verurteilte zum vornherein alle Bestrebungen zum Scheitern; denn weder eine wirksame Förderung der Investition noch eine großzügige Anregung des Verbrauchs sind bei einer solchen Grundeinstellung des Staates durchführbar. Es ist deshalb zu vermuten, daß in Basel erst mit der Annahme des Arbeitsrappengesetzes, dem der Gedanke zugrunde lag, »... die deflationistische Wirtschaftspolitik in den Dreißigerjahren durch Ankurbelung der Wirtschaft und Sicherung der Löhne durch Gesamtarbeitsverträge zu überwinden«³, eine Politik der Konsumförderung und der Konsumerhaltung möglich geworden ist.

§ 1. Die Konsumförderung.

Wenn E. Küng richtig sieht, »... daß am Ende einer schweren Depression nur mit Konsumförderung statt mit Investitionsanregung eingegriffen werden kann« und wenn es wahr ist, daß dieser Weg »... in Wirklichkeit den vernünftigsten Weg darstellt«,⁴ so ist anzu-

¹ J. M. Keynes: »Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes«, S. 271.

² Karl Marx: »Das Kapital«, Hamburg 1911, Bd. III, 2. Halbband, S. 21.

³ Arbeitsbeschaffungs-Rat: »Der Basler Arbeitsrappen«, S. 42.

⁴ E. Küng: »Zum Problem der staatlichen Arbeitsbeschaffung«, S. 283.

nehmen, daß der Arbeitsbeschaffungs-Rat des Kantons Basel-Stadt, der »...die Bedeutung der erhöhten Bedarfsdeckung und damit der Kaufkraftherhöhung als Mittel der Krisenbekämpfung«¹ wiederholt hervorgehoben hat, sich stets für eine Politik der Verbrauchsförderung eingesetzt hat.

Ein Blick in die Wirklichkeit zeigt nun aber, daß von einer »Direktstimulierung der Nachfrage nach Konsumgütern« in der Form von »persönlichen Einkommenszuschüssen« oder »generellen Preiszuschüssen«² kein Gebrauch gemacht worden ist. Diese Unterlassung stellt aber nicht eine grobe und unverantwortliche Fahrlässigkeit dar, sondern sie bedeutet vielmehr einen »bewußten« und »gewollten« Verzicht auf eine Maßnahme, mit der in unserer Stadtwirtschaft die Arbeitslosigkeit nicht oder nur in unbedeutender Weise verhindert oder beseitigt werden kann. Wiederum sind es die besonderen natürlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse Basels, welche zur Erklärung dieser Tatsache herangezogen werden müssen.

Die Erfahrung hat gezeigt, »...daß die Kaufkraftherhöhung als Mittel der Krisenbekämpfung sich entscheidend nur in größeren Wirtschaftsräumen auszuwirken vermag.³ So hat die Kleinheit des schweizerischen Wirtschaftsraumes verschiedene Autoren veranlaßt, die Konsumförderung als Maßnahme der Arbeitsmarktpolitik des Bundes abzulehnen. Wenn man nun aber bedenkt, daß von sämtlichen Kantonen dieses »kleinen« Staates Basel-Stadt der weitaus kleinste ist, so kann die Behauptung nicht von der Hand gewiesen werden, daß bei uns die natürlichen Voraussetzungen für die Anwendung dieser Maßnahme völlig ungeeignet sind.

Statistische Erhebungen haben ergeben, »...daß die Produktion von Verbrauchsgütern in Basel verhältnismäßig gering ist, wobei immer wieder zu berücksichtigen ist, daß ein nicht unwesentlicher Teil der Produktionskosten dieser Verbrauchsgüter-Industrie auf die schweizerische Volkswirtschaft oder gar auf die ausländische Wirtschaft entfällt.«⁴ Wenn man weiß, daß die Wirksamkeit einer Konsumausweitung vor allem auch davon abhängt, daß die Belebung der Konsumgüter-Industrie sich mit Hilfe des Akzelerationsprinzips⁵ kumulativ auf die Produktionsmittel-Industrie fortpflanzt, so scheint einwandfrei festzustehen, daß auch die wirtschaftlichen Verhältnisse Basels gegen die Anwendung einer direkten Konsumstimulierung sprechen. Aus diesem Grunde haben auch die maßgebenden Behörden einen entsprechenden Vorschlag mit der Begründung abgelehnt: »Durch eine solche Arbeitsbeschaffungspolitik würde zur Hauptsache die schweizerische Volkswirtschaft oder gar die ausländische Wirtschaft profi-

¹ Arbeitsbeschaffungs-Rat: a.a.O., S. 42 f.

² F. Marbach: »Mehrbeschäftigung durch Mehrkonsum«, ZfVuST 1944, S. 323.
H. Böhi: »Volkswirtschaftliche Voraussetzungen erfolgreicher Arbeitsbeschaffung«, S. 83.

³ Bericht des Regierungsrates über den Anzug Dr. O. Jautz und Konsorten betr. neue Möglichkeiten der Wirtschaftsbelebung (13. Juni 1946), Nr. 4233, S. 9.

⁴ Ebenda, S. 10.

⁵ G. Haberler: »Prosperität und Depression«, Bern 1948, S. 291 ff.

tieren, während die baselstädtische Wirtschaft weniger Nutzen daraus zöge.«¹

Ein weiterer Faktor, welcher ebenfalls die Durchführung der erwähnten Maßnahme ganz wesentlich erschwert, ergibt sich aus der Struktur der Arbeitslosigkeit, die für unsere Stadt kennzeichnend ist. Die Tatsache, daß das Baugewerbe in der Regel und im Durchschnitt die meisten Arbeitslosen stellt, läßt erkennen, daß der eigentliche Krisenherd durch eine Stimulierung der Konsumgüternachfrage nur indirekt und in ungenügendem Maße erfaßt werden kann.

Obige Erkenntnisse veranlassen uns denn auch, mit dem Arbeitsbeschaffungs-Rat zu sagen, »...daß in unserer Stadtwirtschaft mit diesen Mitteln allein niemals die Arbeitslosigkeit verhindert oder wesentlich reduziert werden kann.«²

§ 2. Die Konsumerhaltung.

Sicherung der Löhne. Bis in die Mitte der Dreißigerjahre war es das Bestreben unserer Regierung, durch eine Herabsetzung der Gehälter der Staatsbediensteten die Krisenfolgen im Staatshaushalt zu beheben,³ um auf diese Weise den Selbstreinigungsprozeß der Wirtschaft zu erleichtern und zu beschleunigen. Das Verhalten unseres Kantons findet z. B. in folgenden Zahlen seinen Niederschlag:

Personalausgaben im Kanton Basel-Stadt
(ohne industrielle Betriebe und öffentliche Anstalten)⁴

	Total	in % der ordentl. Ausgaben
1935	26 243 000.—	41,9
1936	25 684 000.—	39,1

Wenn die Arbeitsrappen-Initianten in ihrem Gutachten die Auffassung vertreten, daß die Nichtkürzung der Beamtengehälter im Hochkapitalismus »...zur Ueberwindung der Krise wichtige Mithilfe leistete«⁵, so weisen sie indirekt darauf hin, daß die oben geschilderte Lohnpolitik des Kantons notwendigerweise einen krisenverschärfenden Kaufkraftausfall zur Folge haben mußte. So stellten sie sich denn auch auf den entgegengesetzten Standpunkt, »...durch Ankurbelung der Wirtschaft und Sicherung der Löhne durch Gesamtarbeitsverträge«⁶ die deflationistische Wirtschaftspolitik zu überwinden und die »Kaufkraft der Bevölkerung zu erhalten«⁷. Den betreffenden Bemühungen haben vor allem die Submissionsbestimmungen, welche die Festigung und Ausbreitung der Gesamtarbeitsverträge und damit der Stabilhaltung der Löhne dienten, zum Durchbruch verholfen. Die Tatsache,

¹ Arbeitsbeschaffungs-Rat: «Der Basler Arbeitsrappen», S. 42.

² Arbeitsbeschaffungs-Rat: «Der Basler Arbeitsrappen», S. 43.

³ Ratschlag und Entwurf zu einem Gesetz betr. die Behebung der Krisenfolgen im Staatshaushalt (15. Dezember 1932), Nr. 3292, S. 9.
Gesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Staatshaushaltes (12. März 1936), Bd. XXXVII, S. 8.

⁴ Die Angaben sind der Dissertation von H. W. Haltz entnommen.

⁵ E. Salin: «Wege und Ziele der Arbeitsbeschaffung im Kanton Basel-Stadt», S. 34.

⁶ Arbeitsbeschaffungs-Rat: a.a.O., S. 42.

⁷ Arbeitsbeschaffungs-Rat: a.a.O., S. 33.

daß kurz zuvor die Regierung noch erklärte: »Die Verwaltung hat ... an einer künstlichen Hochhaltung der Löhne durch solche Submissionsbestimmungen kein Interesse, weil sie dadurch zu Mehrausgaben gezwungen wird, die vermieden werden könnten, wenn sie ihre Aufträge auf Grund freier Konkurrenz vergeben könnte«,¹ läßt erkennen, daß Gegner dieser neuen Politik nicht nur in der Privatwirtschaft, sondern auch auf Seiten der Staatswirtschaft zu finden waren. Dies hat auch dazu geführt, daß sich die erwähnten Grundsätze nur langsam und mühsam durchzusetzen vermochten. Trotz dieser Schwierigkeiten ist aber der erwartete Erfolg nicht ausgeblieben. Während an anderen Orten der Schweiz ähnliche Bestreben ohne Submissionsvorschriften und Gesamtarbeitsverträge scheiterten, stellten sich in Basel dank diesen Bestimmungen befruchtende Wirkungen ein. Die gleichen Vorschriften haben auch vermieden, daß durch die weitgehende Stabilisierung der Lohnsätze eine Verminderung der volkswirtschaftlichen Lohnsumme hervorgerufen wurde. Hätte nämlich die Politik der Kaufkrafterhaltung zu einer Verringerung der letzteren geführt, so hätte sie ihr eigentliches Ziel verfehlt und wäre völlig nutzlos verpufft.²

Die gesetzliche Bestimmung, wonach mit dem Empfang von Subventionen und Krediten sich auch der private Unternehmer verpflichten mußte, die Arbeiten und Lieferungen nach den Submissionsvorschriften der öffentlichen Verwaltung ausführen zu lassen, hat dazu geführt, daß »... ein zunehmender Teil der Aufträge in der bisher privaten Sphäre nach den Richtlinien des Staates erteilt«³ wurde. Diese Tatsache hat der Politik der Sicherung der Löhne volkswirtschaftliche Relevanz verliehen, die es ermöglichte, eine Verschärfung der Binnenmarktkrise infolge neuer Kaufkraftausfälle zu verhindern. Diese Erkenntnisse sollen aber nicht dazu verleiten, in den Löhnen »den« Bestimmungsgrad der Konjunkturbewegung zu erblicken. Demgegenüber wagen wir aber mit V. F. Wagner zu behaupten: »Hingegen wird die Lohngestaltung in erheblichem Grade dafür verantwortlich sein, welches Ausmaß die konjunkturellen Störungen annehmen.«⁴

In den obigen Ausführungen haben wir bloß die Bemühungen berücksichtigt, die dahin gingen, einen weiteren Abbau der gegebenen Lohnsätze zu verhindern. Es ist jedoch selbstverständlich, daß die zusätzlichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen des Staates, welche die Neuschaffung von Einkommen zur Folge hatten, ebenfalls in der Richtung einer Erhaltung und Stärkung der Massenkaufkraft wirkten.

Sozialpolitik als Arbeitsmarktpolitik. Die meisten Autoren legen bei ihren Ausführungen über die Erhöhung und Erhaltung der Massenkaufkraft das Schwergewicht auf die Erhöhung bzw. Stabilhaltung der Löhne,⁵ was durchaus einleuchtend ist, wenn man bedenkt, daß das

¹ Bericht der Grossratskommission zum Anzug Dr. V. E. Scherer betr. die Vergebung von Arbeiten und Lieferungen durch die öffentliche Verwaltung (7. Juli 1932), Nr. 3262 S. 6 f.

² A. Ammann: »Lohntheorie und Lohnpolitik«, ZfVuST 1947, S. 390.

³ E. Salin: »Submissionswesen«, HdSV, Bd. II, S. 415.

⁴ V. F. Wagner: »Kollektive und kollektivvertragliche Lohnbildung«, S. 408.

⁵ E. Lederer: »Konjunktur und Krisen« in »Grundriss der Sozialökonomik«, Bd. IV, 1925, S. 383 ff.

volkswirtschaftliche Lohneinkommen einen beträchtlichen Teil des Volkseinkommens ausmacht. Nun ist aber zu sagen, daß es neben diesem Mittel auch noch andere gibt, die in gleicher Richtung wirken. So führt z. B. M. Holzer aus: »Die Fürsorge für die Arbeitslosen, an sich ein bloßes Linderungsmittel, erfüllt gleichzeitig eine wichtige krisenpolitische Funktion, indem sie wenigstens notdürftig die Kaufkraft der Erwerbslosen aufrechterhält.«¹ Und auf die Arbeitslosenversicherung sich beziehend hebt P. Aebi hervor: »Und schließlich kann die Arbeitslosenversicherung Bestandteil einer Konjunkturpolitik sein, wobei sie vor allem dem Streben nach einer Abschwächung der Konsumschwankungen zu dienen hat.«²

Es dürfte jedoch klar sein, daß die erwähnten sozialpolitischen Maßnahmen nur in beschränktem Maße geeignet sind, den die Krise charakterisierenden Kaufkraftausfall zu mildern. Wichtig in unserem Zusammenhang ist bloß die Feststellung, daß auch eine grosszügige Sozialpolitik positive konjunktur- und arbeitsmarktpolitische Rückwirkungen zeitigen kann. Es ist daher anzunehmen, daß die vorbildliche Ausgestaltung der Sozialpolitik in Basel einen, wenn auch begrenzten, Beitrag zur Ueberwindung von Krise und Arbeitslosigkeit geleistet hat.

Aus folgender Tabelle geht hervor, daß auf diese Weise in den Wirtschaftskreislauf recht ansehnliche Summen gepumpt werden konnten:

	Notunterstützung von Arbeitslosen (Taggeld, Mietzins, Winterhilfe, Taggeldzulagen)	Weihnachtsgabe	Ausbezahlte Unterstützung in 1000 Fr.	
			Staatliche Arbeitslosenkasse	Private Arbeitslosenkasse
1931	315 301	53 800	1 486,9	981,8
1932	1 209 852	118 025	1 486,8	1 771,8
1933	1 331 109	103 729	2 667,4	1 713,5
1934	1 314 761	123 232	2 424,5	1 360,7
1935	2 064 020	139 552	2 489,0	1 545,3
1936	3 086 806	181 892	2 723,4	1 651,8
1937	1 778 678	134 681	2 333,5	1 215,4
1938	1 616 860	144 830	2 306,9	1 121,0
1939	844 118	102 799	1 830,5	763,4

Wenn wir diese Zeilen betrachten, so glauben wir an der Behauptung festhalten zu dürfen, daß die fortschrittliche Sozialpolitik Basels zur Vermeidung eines weiteren krisenverschärfenden Kaufkraftausfalls einen Beitrag geleistet hat. Es ist jedoch unmöglich, ein sicheres und wohlfundiertes Urteil über die wahre Bedeutung dieser Sozialpolitik abzugeben. Die Tatsache, daß die gleichen Maßnahmen einen unerwünschten Zuzug auswärtiger Arbeitskräfte zur Folge hatten und eine fühlbare Beeinträchtigung der Konkurrenzfähigkeit unseres Kantons nach sich zogen, soll uns davon abhalten, die arbeitsmarkt- und konjunkturpolitische Tragweite unserer Sozialpolitik zu überschätzen.

¹ M. Holzer: «Konjunktur- und Krisenpolitik», HdSV, Bd. II, S. 43.

² P. Aebi: «Die Arbeitslosenversicherung in der Schweiz», Diss Bern 1935, S. 11.

³ Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt 1947, S. 253.

⁴ Dasselbst 1947, S. 256.

⁵ Dasselbst 1943, S. 252.

Literaturverzeichnis

- Ackermann F.: »Arbeitslosigkeit«, HdSV Bd. I.
- Aebi P.: »Die Arbeitslosenversicherung der Schweiz«, Diss. Bern 1935.
- Albrecht G.: »Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik«, W. d. V.
- Albrecht G.: »Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung«, W. d. V.
- Ammonn A.: »Lohntheorie und Lohnpolitik«, SZfVuST 1947.
- Arbeitsamt, Internationales: »Arbeitszeit und Arbeitslosigkeit«, Genf 1933.
- Arbeitsbeschaffungs-Rat: »Der Basler Arbeitsrappen«, Vorläufiger Bericht über die Tätigkeit des Arbeitsrappens 1936--1945 unter Berücksichtigung wichtiger Beschlüsse des 1. Halbjahres 1946, erstattet vom Arbeitsbeschaffungs-Rat, Basel 1946.
- Balogh T.: »Die internationalen Aspekte der Vollbeschäftigung« in »Vollbeschäftigung«, sechs Studien zur Theorie der Wirtschaftspolitik, Bern 1946.
- Bänninger M.: »Aeltere Arbeitslose«, HdSV Bd. I.
- Bartholdi K.: »Gegenwartsfragen der schweizerischen Arbeitsmarktpolitik«, Flawil 1932.
- Bartholdi K.: »Schweizerische Arbeitsmarktpolitik« in »Die Volkswirtschaft«, Januar 1934.
- Berger E.: »Arbeitsmarktpolitik«, Berlin/Leipzig 1926.
- Bernoulli C.: »Die Bürgerstadt Basel«, Basel 1925.
- Bickel W.: »Bevölkerungsgeschichte und Bevölkerungspolitik der Schweiz«, Zürich 1947.
- Bickel W.: »Binnenwanderungen«, HdSV Bd. I.
- Böhi H.: »Die Methode der Gesamtgrößenbetrachtung«, Kyklos 1948, Vol. II, Fasc. I.
- Böhi H.: »Volkswirtschaftliche Voraussetzungen erfolgreicher Arbeitsbeschaffung«, II. Bd., Bern 1945.
- Böhler E.: »Die Finanzierung der Arbeitsbeschaffung«, Zürich 1944.
- Böhler E.: »Konjunkturverlauf«, HdSV Bd. II.
- Böhler E.: »Staatswirtschaft und Konjunktur«, SZfVuST 1937.
- Boller H.: »Arbeitszeitverkürzung und Arbeitsmarkt«, Jena 1932.
- Bresciani-Turroni C.: »Einführung in die Wirtschaftspolitik«, Bern 1948.
- Briefs G.: »Bevölkerungsbewegung und Arbeitsmarktentwicklung«, in »Strukturwandlungen der deutschen Volkswirtschaft«, Berlin 1928.

- Burckhardt E.: »Aufgaben des Kantonalen Arbeitsamtes«, National-Zeitung vom 4. März 1927.
- Burckhardt E.: »Basels Kantonales Arbeitsamt«, National-Zeitung vom 13. Mai 1931.
- Dönhoff F.: »Das Arbeitsmarktpproblem«, Diss. Zürich 1921.
- Duttweiler-Munz G.: »Vollbeschäftigung und Recht auf Arbeit in einer freien Wirtschaft«, Bern 1945.
- Dürr K.: »Die öffentliche Arbeitslosenversicherung in der Schweiz«, Bern 1939.
- Egli G.: »Der freiwillige Arbeitsdienst in der Schweiz«, Diss. Zürich 1936.
- Ehrsam F.: »Die Saisonschwankungen in der schweizerischen Volkswirtschaft«, Diss. Zürich 1948.
- Eichholzer E.: »Arbeitszeit«, HdSV Bd. I.
- Eucken W.: »Die Grundlagen der Nationalökonomie«, Godesberg 1947.
- Fehlinger H.: »Ueberseeische Siedlungsländer«, Gewerkschaftliche Rundschau 1939.
- Gerhardt J.: »Deutsche Arbeits- und Sozialpolitik«, Berlin 1939.
- Grimm R.: »Zur Wirtschafts- und Kreditkrise der Schweiz«, Bern 1936.
- Grimm-Rothpletz: »Krisenbekämpfung u. Arbeitsbeschaffung«, Bern 1934.
- Haberler G.: »Prosperité et dépression«, Genève 1939.
- Haberler G.: »Prosperität und Depression«, Bern 1948.
- Handelskammer, Basler: »Das Schaffende Basel«.
- de la Harpe J.: »Föederalismus und Zentralismus«, HdSV Bd. I.
- Hassinger H.: »Basel«, Breslau 1927.
- Hausknecht-Derendinger E.: »Hausdienst«, HdSV Bd. I.
- Hedtstück H.: »Die Sozialpolitik des Kantons Basel-Stadt«, Diss. Basel 1936.
- Herold H.: »Exportrisikogarantie«, HdSV Bd. I.
- Holzer M.: »Konjunktur- und Krisenpolitik«, HdSV Bd. II.
- Iklé M.: »Arbeitsbeschaffung«, HdSV Bd. I.
- Iklé M.: »Außenwirtschaftliche Aspekte der konjunkturellen Ueberbeschäftigung«, in »Ueberbeschäftigung und Frankenparität«, St. Gallen 1947.
- Jaccard M.: »La mobilité de la main-d'œuvre et la problème du chômage et de la pénurie de travailleurs«, Diss. Lausanne 1944.
- Jaeger W.: »Der Standortaufbau der Basler Industrie«, Diss. Basel 1936.
- Jeidel E.: »Oeffentliche Aufträge als Mittel der Konjunkturpolitik«, Diss. Frankfurt 1933.
- Jobin A.: »Arbeitsnachweis«, HdSV Bd. I.
- Kalecki M.: »Drei Wege zur Vollbeschäftigung«, in »Vollbeschäftigung«, sechs Studien zur Theorie der Wirtschaftspolitik, Bern 1946.
- Kehrli A.: »Schreibstube für Stellenlose«, HdSV Bd. I.
- Kellenberger E.: »Finanzreform und Konjunkturpolitik«, SZfVuST 1937.
- Keller G.: »Auswanderung«, HdSV Bd. I.
- v. Keller R.: »Das Ende der strukturellen Arbeitslosigkeit«, W. A. 1938, Bd. I.
- Keller Th.: »Konjunktur und Steuern«, in »Unternehmung und Steuern«, Zürich 1930.

- Keynes J. M.: »Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes«, München/Leipzig 1936.
- Krebs W.: »Die Arbeitsnachweise der Gewerbetreibenden«, in Reichsberg Handwörterbuch.
- Kumpmann K.: »Die neuere Entwicklung der sozialen Frage«, Tübingen 1919.
- Küng E.: »Berufsüberfüllung und Bewilligungspflicht«, SZfVuST 1944.
- Küng E.: »Zum Problem der staatlichen Arbeitsbeschaffung«, SZfVuST 1940.
- Lang E.: »Die Landflucht als internationale Erscheinung und ihre Bekämpfung«, Schmollers Jahrbuch 1944, Bd. I.
- Lederer E.: »Konjunktur und Krisen«, in »Grundriß und Sozialökonomik«, 1925, Bd. IV.
- Liechti A.: »Probleme des Berufs, der Berufswahl und der Berufsberatung, dargestellt unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse des Kantons Zürich«, Zürich 1932.
- Lorenz J.: »Sozialwirtschaftliche Betrachtungen zur Frage der Vollbeschäftigung«, SZfVuST 1944.
- Machlup F.: »Führer durch die Krisenpolitik«, Wien 1934.
- Mahr A.: »Hauptprobleme der Arbeitslosigkeit«, Leipzig 1931.
- Mangold F.: »Die Arbeitslosigkeit in Basel im Winter 1902/03«, Basel 1903.
- Mangold F.: »Die Arbeitslosigkeit in der Schweiz«, Teil IV der Arbeitslosigkeit der Gegenwart, in Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 185, IV, München 1934.
- Mangold F.: »Die Bevölkerung und die Bevölkerungspolitik Basels seit dem 15. Jahrhundert«, Basler Universitätsreden, 4. Heft, Basel 1939.
- Mangold F.: »Industrie und Wirtschaft in den Kantonen Basel-Stadt und Baselland«, Basel 1936.
- Mangold W.: »Die Entstehung und Entwicklung der Basler Exportindustrie, mit besonderer Berücksichtigung ihres Standortes«, Basel 1935.
- Marx K.: »Das Kapital«, Kritik der politischen Ökonomie, ungekürzte Ausgabe nach der zweiten Auflage von 1872, Berlin 1932.
- Marbach F.: »Mehrbeschäftigung durch Mehrkonsum«, SZfVuST 1944.
- Masnata A.: »Auswanderung der schweizerischen Industrie«, HdSV Bd. I.
- Merian P.: »100 Jahre Basel-Stadt«, Basel 1931.
- Merz H.: »Die Umschulung Erwerbsloser«, Diss. Zürich 1940.
- Mombert P.: »Bevölkerung und Arbeitsmarkt«, W. A. 1932, Bd. II.
- Mossé R.: »Salaires, durée du travail et revenu psychologique«, Revue d'économie politique 1936.
- Mürset A.: »Arbeitsmarkt und Einschränkung der Frauenarbeit«, Separatabdruck aus dem »Schweizer Frauenblatt« 1943.
- Pechota W.: »Das Problem der staatlichen Arbeitsbeschaffung«, Zürich 1938.
- Pöschl A.: »Produktive Kreditschöpfung«, Berlin 1938.
- Prion W.: »Das deutsche Finanzwunder«, Berlin 1938.
- Rakowski J.: »Die Vollbeschäftigung im Kreuzfeuer«, Bern 1946.

- Reichesberg N.: »Oeffentlicher Arbeitsnachweis«, in Reichesberg Handwörterbuch.
- Rémy S.: »Probleme der Exportfinanzierung«, Diss. Basel 1940.
- Renggli P.: »Arbeitsmarktpolitik«, HdSV Bd. I.
- Renggli P.: »Arbeitslosigkeit und Krisenmaßnahmen in der Schweiz«, in »Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung« 1932, No. 22.
- Rikli E.: »Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenhilfe in der Schweiz«, Gewerkschaftliche Schriften, Heft 10, Zürich 1936.
- Ritschl H.: »Der Staatshaushalt in der Depression«, Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik 1933, Bd. 69.
- Rittershausen H.: »Zinssenkung und Arbeitsbeschaffung«, Wirtschaftsdienst 1933, II.
- La Roche Ch.: »Beschäftigungspolitik in der Demokratie«, Zürich 1947.
- La Roche Ch.: »Konjunkturpolitik bei Ueberbeschäftigung und Ueberliquidität«, in »Ueberbeschäftigung und Frankenparität«, St. Gallen 1947.
- Roeschli G.: »Die staatliche Exportkreditversicherung«, Zürich 1930.
- Röpke W.: »Die Lehre von der Wirtschaft«, Zürich 1946.
- Röpke W.: »Die natürliche Ordnung«, Kyklos 1948, II, Fasc. 3.
- Röpke W.: »Praktische Konjunkturpolitik«, W. A. 1921, Bd. II.
- Ruck E.: »Schweizerisches Staatsrecht«, Zürich 1939.
- Ruck E.: »Schweizerisches Verwaltungsrecht«, 1. Band, Allgemeiner Teil, Zürich 1939.
- Ruck E.: »Schweizerisches Verwaltungsrecht«, Bd. II, Zürich 1942.
- Saitzew M.: »Die Arbeitslosigkeit der Gegenwart«, in Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 185/I, München 1932/34.
- Salin E.: »Der Arbeitsrappen und seine wirtschaftliche und sozialpolitische Bedeutung«, Zürich 1939.
- Salin E.: »Arbeitsrappen und Tarifverträge«, in »Ein baselstädtischer Arbeitsbeschaffungs-Pakt«, Basel 1936.
- Salin E.: »Geschichte der Volkswirtschaftslehre«, Bern 1944.
- Salin E.: »Wege und Ziele der Arbeitsbeschaffung im Kanton Basel-Stadt«, in »Ratschlag und Entwurf zu einem Gesetz über dringliche Maßnahmen zur Milderung der Wirtschaftskrise im Kanton Basel-Stadt«. (29. August 1936.) No. 3 579.
- Salin E.: »Von der Sozialpolitik zum Recht auf Arbeit«, in Festgabe für Fritz Mangold, Basel 1941.
- Salin E.: »Von den Wandlungen der Weltwirtschaft in der Nachkriegszeit«, W. A. 1932.
- Salin E.: »Submissionswesen«, HdSV Bd. II.
- Schmidt D.: »Frauenarbeit«, HdSV Bd. I.
- Schneiderfranken I.: »Ueber Basels Wirtschaftsleben in früherer und heutiger Zeit«, in »Schweizerische Werkmeister-Zeitung«, No. 24, Zürich 1948.
- Schumacher F.: »Staatsfinanzen. Ihr Verhältnis zur Vollbeschäftigung«, in »Vollbeschäftigung«, sechs Studien zur Theorie der Wirtschaftspolitik, Bern 1946.
- Schumpeter J.: »Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie«, Bern 1946.

- Smith A.: »Reichtum der Nationen«, Bd. II, Kröners Volksausgabe, Leipzig 1910.
- Sombart W.: »Das Wirtschaftsleben im Zeitalter des Hochkapitalismus«, Bd. I, München/Leipzig 1927.
- v. Stackelberg H.: »Arbeitszeit und Volkswirtschaft«, in Schmollers Jahrbuch 1942, 1. Halbband.
- v. Stackelberg H.: »Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre«, Bern 1948.
- Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt: »Die Gewerbebetriebe im Kanton Basel-Stadt 1939«, Mitteilungen No. 63, Basel 1943.
- Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt: »Die Wanderungsbewegung im Kanton Basel-Stadt seit 1911, insbesondere die Wanderungen erwerbstätiger Personen 1933 und 1934«, Basel 1935.
- Sultan H.: »Staatswirtschaft und Konjunktur«, SZfVuST 1936.
- Sulzer W.: »Ansetzung der Arbeitszeit in der Industrie«, HdSV, Bd. I.
- Teuscher H.: »Die Arbeitslosenunterstützung in der Schweiz«, Zürich 1929.
- Tritten E.: »Arbeitsnachweis — die privaten Plazierungsbureaux«, in Reichesberg Handwörterbuch.
- de Vries G.: »Fragen der staatlichen Investitionspolitik«, Bern 1940.
- Wagner V. F.: »Kollektive und kollektivvertragliche Lohnbildung«, SZfVuST 1947.
- Weber M.: »Arbeitsbeschaffung und Landesverteidigung«, Gewerkschaftliche Rundschau, Mai 1939.
- Winkler H.: »Schweizerische Arbeitsmarktpolitik«, Diss. Zürich 1939.
- Worswick G. D. M.: »Die Stabilität und Elastizität der Vollbeschäftigung«, in »Vollbeschäftigung«, sechs Studien zur Theorie der Wirtschaftspolitik, Bern 1946.
- Zaugg O.: »Arbeitsdienst, HdSV Bd. I.

Quellen

- Berichte und Rechnungen über das öffentliche Arbeitsnachweissbureau des Kantons Basel-Stadt 1890 ff.
- Jahresberichte des Kantonalen Arbeitsamtes Basel-Stadt 1932 ff.
- Jahresberichte der Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung Basel 1908 ff.
- Basler Gesetzessammlung Bd. I—XL.
- Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt.
- Berichte und Ratschläge des Kantons Basel-Stadt 1918 ff.

Abkürzungen

- HdSV: Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1939.
- W. d. V.: Wörterbuch der Volkswirtschaft, Jena 1931.
- W. A.: Weltwirtschaftliches Archiv.
- SZfVuST: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik.

Curriculum vitae

Ich, Max Mumenthaler, heimatberechtigt in Murgenthal (Aargau), wurde am 26. August 1926 als Sohn des Werner Mumenthaler und der Marie geb. Zumthor in Dornach geboren.

In meinem Geburtsorte besuchte ich die Primarschule und während eines Jahres die Sekundarschule.

Das Handelsdiplom des Kantons Wallis erwarb ich mir im Sommer 1944 am Kollegium von St-Maurice und Ende Juni 1945 bestand ich die Handelsmaturität am Collège St-Michel, Fryburg.

Darnach immatrikulierte ich mich an der Universität Basel, wo ich mich während acht Semestern dem Studium der Volkswirtschaft widmete. Ich besuchte die Vorlesungen und Seminarien der Herren Professoren Wagner, Salin, Furlan, Brogle, von Dietze, Lewald, Ruck, Simonius und Stähelin.

Die mündliche Prüfung fand am 22. November 1949 statt.

